

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LETÍCIA SANTIN GARCIA

**A DEFESA PROCESSUAL DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE  
EQUILIBRADO: O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO APLICADO À TUTELA  
INIBITÓRIA AMBIENTAL**

CURITIBA  
2012

LETÍCIA SANTIN GARCIA

**A DEFESA PROCESSUAL DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE  
EQUILIBRADO: O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO APLICADO À TUTELA  
INIBITÓRIA AMBIENTAL**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do Curso de Direito, da Faculdade de Direito do Setor Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Pós-Doutor Elton Venturi

CURITIBA  
2012

*Aos meus amados pais, Pedro e Marley, a  
razão pela qual todos os dias agradeço ao  
Bom Deus pela vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

Neste derradeiro momento, nada mais justo que agradecer a Deus por todas as dádivas concedidas e pela esperança na superação.

Agradeço ao Professor Elton Venturi pelo altruísmo que faz com que sinta satisfação na arte de engrandecer aqueles que muito têm a aprender.

Aos meus pais Pedro e Marley, agradeço por tornarem possível essa conquista. Obrigada por me fazerem crer que o céu é o limite e por demonstrarem amor incondicional ao jamais facilitarem aquilo que devo aprender por mim mesma.

Às maravilhosas e incomparáveis irmãs Larissa e Luisa, agradeço pela eterna amizade, pelo companheirismo constante e por trazerem riso até nos momentos mais difíceis. Vocês, cada qual com suas qualidades, são exemplos de coragem para enfrentar o novo, independente de quão altos e extensos forem os obstáculos que apareçam.

À grande amiga Desirée Marie, pessoa que transparece a alma, agradeço pela amizade sincera, desejando que ela perdure por toda a vida. Também agradeço à mais nova, porém não menos importante, amiga Luiza Torres, por mostrar com os próprios exemplos que só devemos nos contentar com o melhor que podemos fazer e oferecer.

Ao Marcus, que esteve comigo do início ao fim dessa jornada, agradeço pelo apoio e carinho de todos esses anos. À querida Família Paes, agradeço pelo maravilhoso abrigo que sempre representou para mim.

Ao meu estimado grupo da turma inicial de 2007, o “doze”, meu muito obrigada pela parceria nos estudos, pela descontração e pelos sempre tão sábios conselhos. Aos colegas da turma final de 2012, agradeço pelo acolhimento e pelas horas de deleite que proporcionaram.

Agradeço, por fim, à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, nas pessoas que fazem dela uma das melhores do País, pelos agradáveis momentos em que pude me sentir parte da história dessa brilhante instituição, de 2007 ao ano de seu centenário. Igualmente, agradeço pelas horas não tão prazerosas, já que tiveram o mérito de me fazerem perseverar na convicção da acertada escolha pela desafiadora carreira jurídica.

*“Não desertar a justiça, nem cortejá-la.  
Não lhe faltar com a fidelidade, nem lhe  
recusar o conselho. Não transfugir da  
legalidade para a violência, nem trocar a  
ordem pela anarquia. (...) Não servir sem  
independência à justiça, nem quebrar a  
verdade ante o poder. (...) Não se subtrair  
à defesa das causas impopulares, nem à  
das perigosas, quando justas. Onde for  
apurável um grão, que seja, de verdadeiro  
direito (...). Não ser baixo com os  
grandes, nem arrogante com os  
miseráveis. Servir aos opulentos com  
altivez e aos indigentes com caridade.  
Amar a pátria, estremecer o próximo,  
guardar fé em Deus, na verdade e no  
bem.”*

*(Rui Barbosa, Oração aos Moços,  
1988, p. 46).*

## RESUMO

O presente trabalho visa analisar o bem jurídico ambiental à luz da adequada tutela jurisdicional e da aplicação do princípio da precaução, utilizado por reiteradas vezes pelos tribunais brasileiros. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui indiscutível importância para a manutenção da satisfatória qualidade de vida das presentes e futuras gerações. A coletividade e o Poder Público são, pelos ditames constitucionais, obrigados a atuar positivamente em prol da manutenção desse relevante bem. Não basta, porém, proclamar direitos; tão importante quanto enunciá-los é garanti-los de maneira efetiva, sobretudo quando se está diante de direitos que, depois de violados, serão dificilmente reparados. Desse modo, a tutela inibitória é instrumento pelo qual se faz possível a adequada proteção do ambiente, sendo meio hábil à preservação de sua higidez. Nesse contexto, o princípio da precaução, visto como aquele que corresponde à essência do Direito Ambiental, é importante mecanismo para a concretização dessa tutela. Contudo, ressalte-se que o aludido princípio, por conta de seu conteúdo, é alvo de numerosas críticas, uma vez que, se equivocadamente empregado, pode levar a um danoso extremismo ambiental.

Palavras-chave: Meio ambiente. Tutela dos direitos difusos. Tutela inibitória ambiental. Princípio da precaução. Aplicabilidade.

## **RESUMEN**

El presente estudio tiene por objeto analizar el bien jurídico ambiental a la luz de la adecuada tutela jurisdiccional y de la aplicación del principio de precaución, utilizado en varias ocasiones por los tribunales brasileños. El derecho fundamental al medio ambiente ecológicamente equilibrado tiene importancia indiscutible para el mantenimiento de la satisfactoria calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. La comunidad y el Poder Público son, por dictados constitucionales, obligados a actuar de manera positiva para el mantenimiento de este relevante bien. No es suficiente, sin embargo, el proclamar los derechos; si no, es tan importante enunciarlos como garantizarlos de manera efectiva, especialmente ciertos derechos, los cuales, después de lesionados, difícilmente serán reparados. Por lo tanto, la tutela inhibitoria es un instrumento por el cual se hace posible la protección adecuada del medio ambiente, con los medios hábiles para conservar su salubridad. En este contexto, el principio de precaución, visto como el que corresponde a la esencia del Derecho Ambiental, es un mecanismo importante para lograr esta protección. Sin embargo, es notable que el principio antes mencionado, debido a su contenido, es blanco de muchas críticas, ya que, si es equivocadamente utilizado, puede conducir a un extremismo ambiental nocivo.

Palabras clave: Medio ambiente. Tutela de los derechos difusos. Tutela inhibitoria ambiental. Principio de precaución. Aplicabilidad.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	9
<b>2 O MEIO AMBIENTE E O DIREITO</b>	11
2.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE	11
2.2 A IMPORTÂNCIA DO BEM JURÍDICO AMBIENTAL	13
<b>3 OS PRINCÍPIOS E SUA IMPORTÂNCIA NA PROTEÇÃO AMBIENTAL</b>	16
3.1 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO	16
3.1.1 Natureza jurídica do princípio da precaução	21
3.2 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO	25
3.3 PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO	28
3.3.1 Informação ambiental	29
3.3.2 Educação ambiental	30
3.4 PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR	31
3.5 PRINCÍPIO DA UBIQUIDADE	33
3.6 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	33
<b>4 O DIREITO PROCESSUAL NA DEFESA DO DIREITO DIFUSO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO</b>	36
4.1 A INSUFICIÊNCIA DO PROCESSO CIVIL CLÁSSICO	39
4.2 BREVE PANORAMA A RESPEITO DO PROCESSO COLETIVO NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE	42
<b>5 A TUTELA INIBITÓRIA AMBIENTAL: NOÇÕES GERAIS</b>	47
5.1 CONCEITO	47
5.2 ILÍCITO <i>VERSUS</i> DANO	49
5.3 PRESSUPOSTOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS	52
5.4 A ILICITUDE DO RISCO INTOLERÁVEL	54
5.5 A TUTELA INIBITÓRIA EM CONTRAPOSIÇÃO A OUTRAS FORMAS DE TUTELA	57
<b>6 A TUTELA INIBITÓRIA AMBIENTAL A PARTIR DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO</b>	60
6.1 O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO <i>VERSUS</i> EXTREMISMO AMBIENTAL	60
6.2 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO EM AÇÕES INIBITÓRIAS AMBIENTAIS	67
6.2.1 Caso referente à soja transgênica <i>round up ready</i>	68
6.2.2 Breve análise a respeito da Usina Hidrelétrica Belo Monte	71
6.2.3 Casos referentes a decisões do Superior Tribunal de Justiça	75
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	80



**BIBLIOGRAFIA .....83**  
**ANEXOS .....90**

## 1 INTRODUÇÃO

O tema ambiental tem indiscutível relevância no cenário atual, em que preocupações acerca dos possíveis destinos globais florescem frente a catástrofes e desastres de toda ordem. E o Direito, com a missão de regular a relação entre as pessoas, assegurar liberdades e impor limitações aos particulares, possui a respeitável tarefa de intervir em um campo de tamanha relevância para a sociedade e para a preservação da vida. Nas palavras de José Afonso da SILVA, “o problema da *tutela jurídica do meio ambiente* manifesta-se a partir do momento em que sua degradação passa a ameaçar não só o bem-estar, mas a qualidade da vida humana, se não a própria sobrevivência do ser humano.”<sup>1</sup>

Nesse contexto, o direito processual é responsável por tornar efetivos os direitos assegurados pelo ordenamento jurídico, ao passo em que estes muitas vezes não são voluntariamente obedecidos. Porém, tão importante quanto prever técnicas processuais hábeis à reivindicação de direitos é assegurar meios processuais de tutela que efetivamente sejam adequados para a proteção do bem jurídico a que se visa amparar. Evidente que o meio ambiente é um bem que demanda peculiar atenção. Ao mesmo tempo em que é essencial para a satisfatória qualidade de vida das pessoas, possui características que fazem com que, uma vez lesado, não seja facilmente reconstituído, isso quando não se torna impossível sua reparação.

Frente a isso, objetiva-se com o presente trabalho a elaboração de análise a respeito da importância do bem jurídico ambiental e de suas principais características. Assim, mostra-se bastante relevante o exame dos princípios informadores do Direito Ambiental, os quais servem de fundamento para decisões judiciais que fazem prevalecer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Exemplo disso é o princípio da precaução, o qual pode ser aplicado no intuito de que, diante de incertezas científicas ou de dados ainda não comprovados inequivocamente, a higidez ambiental se sobreponha a atividades potencialmente danosas.

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 5. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004, p. 28 – grifos no original.

Após, será apreciada a questão do processo civil em relação aos direitos difusos e a evolução daquele no acompanhamento de novas tendências e interesses no campo desses direitos. Nessa perspectiva, merece apreciação mais pormenorizada a tutela inibitória na proteção do meio ambiente, dada sua maior eficácia em relação a outras formas de defesa processual. Por meio da prevenção à prática danosa, a tutela ao meio ambiente torna-se mais vigorosa, até porque admitir ou preferir a tutela repressiva em detrimento da preventiva é dar azo à lógica perversa da licença para poluir.

Por fim, será feita uma análise acerca do já aludido princípio da precaução, para além de suas habituais características. A polêmica acerca do princípio envolve profunda discussão quanto a sua natureza jurídica, bem como quanto à plausibilidade de sua aplicação pelos operadores jurídicos. Em diversos casos os tribunais brasileiros já se utilizaram de tal norma como fundamento de decisões, ou mesmo já o refutaram, diante de sua fluidez. Portanto, evidente está a importância do debate, de modo a incitar a reflexão jurídica quando de seu emprego, evitando-se, assim, intensos danos ao desenvolvimento econômico do País.

## 2 O MEIO AMBIENTE E O DIREITO

### 2.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE

O meio ambiente possui definição descrita na Lei 6.938/81, de Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 3º, I, o qual enuncia como sendo: “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”

Conceituá-lo de forma unívoca é árdua tarefa, dada a complexidade de sua essência. Doutrinariamente, o termo “meio ambiente” é visto não propriamente como redundante, não obstante “meio” e “ambiente”, em uma de suas acepções, possam indicar, separadamente, a mesma noção, qual seja, a de entorno, espaço que envolve os seres vivos ou as coisas. Trata-se, contudo, de expressão consagrada, tendo o legislador dela se utilizado reiteradamente.<sup>2</sup>

O bem ambiental pode ser caracterizado, numa visão ampliada, como o conjunto de elementos naturais, culturais, artificiais, podendo ser distinguido o ambiente natural, composto pela biosfera - solo, água, ar atmosférico, flora, fauna -; o ambiente cultural, constituído pelo patrimônio histórico e cultural; e o meio ambiente artificial, integrado pelo espaço urbano construído. MILARÉ ainda menciona o ambiente de trabalho, “dadas as inegáveis relações entre o local de trabalho e o meio externo.”<sup>3</sup>

Nessa linha, José Afonso da SILVA define o meio ambiente como sendo “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.<sup>4</sup>

No conceito dado pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, vislumbra-se a preocupação primordial com o ser humano, pelo que se pode afirmar que foi adotada a perspectiva antropocêntrica, a qual, ademais, é a norteadora do Direito

---

<sup>2</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 98-99.

<sup>3</sup> MILARÉ, Édis. Tutela jurisdicional do ambiente. Disponível em: <[http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/23429/tutela\\_jurisdicional\\_ambiente.pdf?sequence=1](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/23429/tutela_jurisdicional_ambiente.pdf?sequence=1)>. Acesso em 26/10/2012.

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*, p. 20 (grifos no original).

Ambiental como um todo. Hoje, contudo, essa visão já não se apresenta tão radical: considera-se que o homem deve ser mantido ao lado da natureza, numa mútua relação de interdependência.<sup>5</sup>

Em 1972 ocorreu, na cidade de Estocolmo (Suécia), a Conferência das Nações Unidas, a qual reconheceu pioneiramente a necessidade de se repensar a relação com o ambiente, fixando, no plano internacional, os alicerces solidificadores do Direito Ambiental, por meio da elaboração da Declaração do Meio Ambiente, prolongamento da Declaração Universal dos Direitos do Homem.<sup>6</sup> Após, o Clube de Roma publicou “Os limites do desenvolvimento”, pelo qual se concluiu que o mundo é limitado, sendo seu crescimento exponencial uma afronta à finitude dos recursos ambientais.

Nos anos 80, o meio ambiente começou a ser considerado valor a ser tutelado. Acusou-se o mundo industrial de práticas depredatórias contra o ambiente, por buscar incessantemente o crescimento a qualquer custo.

O Brasil, não obstante tenha pouco se preocupado com a questão ambiental, em época de regime militar, com o “crescimento a qualquer custo”, em 1981 editou a já mencionada Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, tendo ainda a Constituição Federal de 1988 (CF) consagrado o direito fundamental ao meio ambiente.<sup>7</sup>

A Carta Maior, seguindo a tônica de outras Constituições, conferiu maior importância à temática ambiental, mesmo não tendo propriamente conceituado o instituto. O seu artigo 225, *caput*, preceitua que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Desse trecho, extraem-se algumas conclusões. Primeiramente, o meio ambiente é direito subjetivo de todos. Esse direito tem viés extrapatrimonial, sendo inerente à personalidade do indivíduo, possuindo, porém, uma tônica transindividual,

---

<sup>5</sup> TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas Jurisdicionais do Meio Ambiente*: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica. In: MARINONI, Luiz Guilherme; BEDAQUE, José Roberto dos Santos (coords.). *Coleção Temas Atuais de Direito Processual Civil*, vol. 9. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 48.

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*, p. 58.

<sup>7</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 55.

já que pertencente a toda coletividade. Seu caráter é, ademais, intergeracional, no sentido de que pertence tanto à atual geração quanto às futuras, sendo direito destas o usufruto das mesmas possibilidades de opções de que a presente geração desfruta.

Ainda, observa-se, uma vez mais, a perspectiva antropocêntrica adotada no dispositivo legal: o valor do mundo natural e da tutela jurídica do ambiente reside na proteção do indivíduo e de sua qualidade de vida.<sup>8</sup>

Ressalta MILARÉ que a omissão, tanto da Lei 6.938/81 quanto da Constituição da República, no que diz respeito à equivocada não inclusão do ser humano nas definições sobre o meio ambiente, considerado como parte não pertencente ao mundo natural, pode trazer a consequência de o indivíduo ser encarado como algo extrínseco ao ambiente. Porém, deve-se entender esse fato como descuido do legislador, o qual não se ateve a um rigor técnico.

Na realidade, é possível dizer que a concepção antropocêntrica presente na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente se deve ao fato de os seres naturais estarem referidos ao homem. Este é, afinal, o sujeito com aptidão para titularizar direitos e obrigações.<sup>9</sup>

## 2.2 A IMPORTÂNCIA DO BEM JURÍDICO AMBIENTAL

À época da Revolução Industrial, vigia a ideia de que os recursos naturais poderiam ser livremente explorados e apropriados pelo homem, como se possuíssem capacidade de autorregeneração ilimitada. Contudo, pode-se afirmar que atualmente a sociedade vive em um ambiente diverso, em que o risco passou a estar presente de forma mais evidente e preocupante. Temas antes não encarados de maneira séria e profunda são hoje imprescindíveis de serem analisados e estudados, preconizando-se, assim, a preservação da vida saudável para as presentes e futuras gerações.

---

<sup>8</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, p. 68-69.

<sup>9</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, p. 102-103.

Notou-se que é equivocado buscar o crescimento pelo simples crescimento, além de admitir-se que é fundamental voltar a atenção para as consequências que podem advir das ações humanas. Sabe-se, hoje, que o impacto ambiental deve ser ponderado frente a outros valores. O crescimento deve, na verdade, resultar em desenvolvimento, de modo a efetivamente melhorar as condições de vida da sociedade.

É verdade que a preocupação com o meio ambiente foi tema posto em pauta recentemente, tanto pelos estudiosos como pela sociedade em geral. O avanço da tecnologia, não obstante seja apontado como fator prejudicial à natureza, como na atividade industrial, por exemplo, permitiu, em contrapartida, que a comunidade científica se atentasse para as reais dimensões da degradação ambiental, trazendo, assim, dados concretos sobre a magnitude dos danos que a curto e longo prazo o homem poderia experimentar. Os problemas passaram a ser percebidos para além do âmbito local, uma vez que o ambiente, de certa forma, não respeita limites geográficos e territoriais.

Acontecimentos como aquecimento global, chuvas ácidas, perda da biodiversidade, desertificação, destruição da camada de ozônio, detectados a partir de observações científicas, passaram a chamar a atenção da comunidade leiga e científica, tendo a questão ambiental sido comentada de modo mais acentuado, principalmente a partir dos anos 70. O maior acesso aos meios de comunicação foi fator que propiciou o alcance de informações, por toda a sociedade, acerca dos cataclismos que ocorrem em várias partes do mundo, quase em tempo real. Consequentemente, cada vez mais discussões surgem a respeito das causas e das possíveis implicações que o crescimento desenfreado pode acarretar.

Vive-se, atualmente, numa sociedade de risco, como bem definido por Ulrich BECK,<sup>10</sup> na qual os avanços tecnológicos, em contraponto às benesses trazidas, ensejam desconfiança e insegurança quanto às consequências a longo prazo.

Em contrapartida, sem negar a importância da preservação ambiental e da inquietação trazida pelo tema, põe-se, de outro lado, a tentativa de se conciliar uma tutela efetiva ambiental juntamente com a possibilidade de desenvolvimento. É imperioso a qualquer sociedade ou nação crescer, obter melhores condições de vida

---

<sup>10</sup> BECK, Ulrich. Risk society: towards a new modernity. Tradução de M. Ritter. Londres: Sage, 1991 *apud* LUCHESI, Celso Umberto. *Considerações sobre o princípio da precaução*. São Paulo: SRS Editora, 2011, p. 16.

e evoluir tecnologicamente, com vistas ao bem-estar da população. Muitas das conquistas por uma melhor qualidade de vida perpassam sérios danos ambientais, muitos dos quais não poderiam ter sido evitados, não obstante possam ter havido esforços no sentido de amenizá-los.

As técnicas processuais acompanharam a evolução da sociedade, ao passo em que esta passou a reconhecer a importância de direitos não tradicionalmente postos em um patamar digno de tutela. O meio ambiente, como direito difuso, insere-se nesse contexto, estando cada vez mais em evidência como bem fundamental à preservação da vida.

Cotidianamente os tribunais pátrios se deparam com verdadeiros dilemas, uma vez que preservar o ambiente pode significar, muitas vezes, impedir o crescimento ou tolher a capacidade criativa do homem, a qual indiscutivelmente busca melhorar a qualidade de vida da atual geração.



### 3 OS PRINCÍPIOS E SUA IMPORTÂNCIA NA PROTEÇÃO AMBIENTAL

Assim como nos mais diversos campos do Direito, também em matéria ambiental os princípios desempenham papel fundamental de sustentação do ordenamento jurídico. Possuindo grau de generalidade relativamente alto, pode-se dizer que são qualitativamente distintos das regras. Estas, possuindo caráter definitivo, são satisfeitas ou não; já os princípios, cujo caráter se mostra *prima facie*, são normas que impõem que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas. Ou seja, os princípios são, nas palavras de Robert ALEXY, “mandamentos de otimização”, podendo ser satisfeitos em graus variados.<sup>11</sup> No âmbito do Direito Ambiental, representam pilares essenciais voltados à proteção e inviolabilidade do bem jurídico ambiental.

Não obstante a diversidade de princípios citados pelos doutrinadores em matéria ambiental, optou-se no presente trabalho por elencar os principais, com especial enfoque no princípio da precaução, o qual será posteriormente analisado junto à tutela inibitória ambiental.

#### 3.1 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

As posições dissonantes na doutrina nacional e estrangeira, bem como na jurisprudência, indicam ser esse um princípio bastante polêmico, principalmente porque muito se critica sua fluidez e indeterminação conceitual.

É possível dizer que, num primeiro momento, as políticas ambientais se voltavam ao passado, sendo parte de um modelo curativo. O aumento populacional e industrial passou a exigir atitudes vindas do homem para a reparação dos danos decorrentes, visto que a natureza por si só já não era capaz de se autorregenerar por completo. Assim, os poluidores passaram a ser chamados para pagar os custos da poluição causada, de modo a tentar compensar um mal já ocorrido.

---

<sup>11</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p. 90.

Contudo, percebeu-se que essa medida seria eficaz apenas com o acompanhamento por ações preventivas, visto que nem todos os danos poderiam ser reparados. Nessa etapa, o princípio da prevenção era usado como medida para diminuir ou impedir danos, acreditando-se que a ciência era capaz de quantificar todos os riscos.

Em momento posterior, diante da emergência de possíveis riscos catastróficos, muitas vezes imprevisíveis e incertos, foi necessário um terceiro modelo que se antecipasse a eles, de forma a preservar o meio ambiente e o próprio homem das ocorrências cujos riscos ainda não estavam comprovados cientificamente. Nesse contexto se insere o princípio da precaução, o qual representou a mudança de mentalidade do controle do dano depois de perpetrado para o controle do dano antes de sua ocorrência.<sup>12</sup>

Seria ele, na visão de Cristiane DERANI,<sup>13</sup> o princípio que corresponde à essência do Direito Ambiental. É a “precaução contra o risco”, o baluarte do direito material ambiental para a efetivação da ação inibitória. Ele atua em momento anterior ao perigo, uma vez que objetiva “prevenir já uma suspeição de perigo ou garantir uma suficiente margem de segurança na linha do perigo.”<sup>14</sup> Perigo seria a circunstância fática que sempre ameaçou a sociedade, enquanto que o risco seria o perigo que é aceito pelo homem, ao desenvolver a atividade perigosa.

Segundo o jurista Jean-Marc LAVIEILLE, citado por Paulo Affonso Leme MACHADO, “o princípio da precaução consiste em dizer que não somente somos responsáveis sobre o que nós sabemos, sobre o que nós deveríamos ter sabido, mas, também, sobre o de que nós deveríamos duvidar.”<sup>15</sup>

Por esse princípio, é possível a antecipação aos atos, de modo que, em sendo considerados como de risco, serão evitados. Em termos processuais, aquele

---

<sup>12</sup> World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology. The Precautionary Principle. UNESCO, France, March 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139578e.pdf>>. Acesso em 27/11/2012.

<sup>13</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 165.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 165.

<sup>15</sup> LAVIEILLE, Jean-Marc. *Droit International de l'Environnement*, Paris, Ellipses, 1998 *apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 20. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Malheiros, 2012, p. 108.

que queira iniciar atividade deverá provar de antemão que a ação não causará prejuízos.<sup>16</sup>

Precaução é cuidado (*in dubio pro securitate*), afastamento de perigos, preocupação com as futuras gerações, implementação de medidas sustentáveis na exploração de recursos naturais.<sup>17</sup> Ela representa a rejeição da crença de que as ações ambientais devam aguardar até que seja elaborada uma prova científica. Assim, é norma que impõe que se evite o perigo mesmo nos casos em que sua ocorrência não está fundamentada em certeza científica, o que explica o fato de ser objeto de tantas críticas.

A Professora italiana Mariachiara TALLACCHINI elucida que uma das interpretações mais interessantes dadas ao princípio é a que

parte da consciência de que o direito deve intervir antes mesmo que seja estabelecido um nexos de causalidade, em que a antecipação não sugere uma intervenção preventiva geral, mas aponta para a noção crítica de que a evidência causal e científica pode ser alcançada demasiado tarde, ou ser inatingível.<sup>18</sup>

A Lei sueca sobre Produtos Perigosos para o Homem e para o Meio Ambiente, de 1973, delineou os contornos do princípio, mas é na Alemanha que este é melhor determinado, como *Vorsorgeprinzip*.<sup>19</sup>

Consoante a doutrina alemã, o princípio da precaução é conformado pelos seguintes enunciados: i) os danos ambientais devem ser, prioritariamente, evitados; ii) a pesquisa científica desempenha papel essencial na identificação de ameaças ou riscos ambientais; iii) sem embargo desse papel de relevo, ações preventivas são

<sup>16</sup> KÄSSMAYER, Karin. *Desenvolvimento sustentável: uma passagem de seu conceito à aplicabilidade urbana*. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social) - Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2005, p. 117.

<sup>17</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*, p. 167.

<sup>18</sup> TALLACCHINI, Mariachiara. Before and beyond the precautionary principle: Epistemology of uncertainty in science and law. *Toxicology and Applied Pharmacology* – vol. 207, issue 2, supplement, 1 September 2005, pages 645-651. Disponível em: <[http://www.roboethics.org/atelier2006/docs/Tallacchini\\_slides1.pdf](http://www.roboethics.org/atelier2006/docs/Tallacchini_slides1.pdf)>. Acesso em 01/11/2012 (tradução livre).

<sup>19</sup> DERANI traz a lume a importância dada pela Alemanha a esse princípio (*Vorsorgeprinzip*), o qual foi destacado no relatório ambiental de 1976 do governo alemão para a formação de políticas ambientais. Citando Kloepper, a autora afirma que a “política ambiental não se esgota na defesa contra ameaçadores perigos e na correção de danos existentes. Uma política ambiental *preventiva* reclama que as bases naturais sejam protegidas e utilizadas com cuidado, parcimoniosamente. O princípio da precaução deixa claro que, devido à dimensão temporal (relacionada com o futuro) e à complexidade da proteção ambiental, não é suficiente que se pratique apenas uma “intervenção periférica” – grifo no original (DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*, p. 165).

consideradas essenciais mesmo na ausência de evidências causais conclusivas; iv) todo o desenvolvimento tecnológico deve ser harmonizado com a exigência de progressiva redução dos ônus ambientais suportados pela sociedade. Nessa linha, os requisitos para sua incidência seriam: a) a ameaça de dano sério ou irreversível ao meio ambiente e b) a falta de certeza científica sobre a existência da ameaça. Sua aplicação, dada a fluidez dos conceitos, deve se pautar nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.<sup>20</sup>

Celso LUCHESI, citando Nicolas de SADELEER, afirma que o critério desenvolvido por este Professor na aplicação do princípio da precaução é “que se levem em conta o tipo de risco, a existência de um dano potencialmente significativo ou grave e a proporcionalidade, ou seja, as vantagens e desvantagens da incidência de medidas de precaução.”<sup>21</sup>

Afinal, como bem aponta DERANI, amparando-se em Gerd WINTER, não é o risco a base do princípio, mas sim a análise da necessidade desse risco, tomando-se por base os objetivos em questão. Assim,

a realização do princípio da precaução envolve primeiramente a verificação da constitucionalidade das justificativas dos objetivos da realização de determinado empreendimento antes mesmo de se examinar a relação objetivo-risco, como forma de analisar seu potencial poluidor.<sup>22</sup>

BODANSKY<sup>23</sup> cita quatro formulações quanto aos elementos substantivos de uma abordagem a partir da precaução, as quais seriam: i) ação preventiva: é a visão mais comum que se tem a respeito do princípio. Traz, como exemplo, *The World Charter for Nature* e *The Bergen Declaration*, os quais enunciam, respectivamente, que as atividades que possam causar danos à natureza devem ser evitadas, e que as medidas ambientais devem se antecipar, prevenir e atacar as causas da degradação ambiental. Esses enunciados deixam muitas questões abertas, em particular se os benefícios ambientais devem ser pesados contra os custos econômicos; ii) inversão do ônus da prova: tradicionalmente, o direito

---

<sup>20</sup> TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas Jurisdicionais do Meio Ambiente*, p. 109.

<sup>21</sup> LUCHESI, Celso Umberto. *Considerações sobre o princípio da precaução*, p. 134.

<sup>22</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*, p. 167-169.

<sup>23</sup> BODANSKY, Daniel. Deconstructing the Precautionary Principle. In: CARON, David D.; SCHEIBER Harry N. (Eds.). *Bringing New Law to Ocean Waters*, Brill, 2004, p. 381-391. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=888831>>. Acesso em 26/10/2012.

ambiental internacional incumbia ao opositor da atividade a prova de que esta causaria danos ambientais. Isso foi revertido por algumas versões da abordagem precautória, invertendo o ônus da prova, que passaria a ser do proponente da atividade, de modo a assegurar que esta é segura.<sup>24</sup> Considerando-se a dificuldade em se provar a segurança, essa inversão pode acarretar na própria inviabilidade do projeto; iii) melhor tecnologia disponível/métodos produtivos limpos; iv) custo-benefício: muitas das formulações acerca do princípio impõem que as medidas precautórias tenham um bom custo econômico, de forma que os benefícios sejam alcançados pelo menor custo possível.

Assim, é pertinente afirmar que o princípio da precaução está relacionado com o desenvolvimento sustentável, buscando-se a utilização da melhor tecnologia disponível.<sup>25</sup> Na formação das políticas públicas ambientais, compete ao governo tomar medidas que permitam conservação ambiental, tais como: elaborar normas aptas a salvaguardar o meio ambiente, incentivar pesquisas que desenvolvam a “tecnologia ambiental”, tornar mais eficientes os órgãos de fiscalização, dentre outras ações.<sup>26</sup>

Na esteira do que leciona ANTUNES,<sup>27</sup> o princípio não almeja a paralização da atividade potencialmente danosa, mas, havendo dúvida real – o que faz parte do conhecimento científico –, ela deve ser realizada com a cautela necessária, ou seja, com a devida precaução, permitindo o avanço da ciência e a dissipação da dúvida, conforme será abordado mais adiante.

Também no campo da responsabilidade civil a precaução ganhou espaço, diante de hipóteses cada vez mais prementes de riscos de danos irremediáveis e graves. Assim, o princípio passou a representar a possibilidade da antecipação de danos, os quais podem ser evitados pela adoção de um novo modelo de responsabilidade civil objetiva, baseada no risco abstrato. Não obstante no campo

---

<sup>24</sup> Nesse sentido são seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça: AgRg no REsp 1.192.569; REsp 883.656; REsp 1.060.753; REsp 972.902.

<sup>25</sup> KÄSSMAYER, Karin. *Desenvolvimento sustentável: uma passagem de seu conceito à aplicabilidade urbana*, p. 120-122.

<sup>26</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*, p. 167.

<sup>27</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 8. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 33.

ambiental haja maior incidência, defende-se tal modelo para outras áreas, em nome de uma renovada responsabilidade civil preventiva.<sup>28</sup>

### 3.1.1 Natureza jurídica do princípio da precaução

O princípio da precaução apresenta contornos um tanto quanto indefinidos, não tendo ainda a doutrina e a jurisprudência logrado dar uma aplicação homogênea a ele.<sup>29</sup> No plano internacional, diante da fragmentação do Direito Ambiental Internacional, não se vislumbra documento que torne obrigatória a obediência aos princípios ambientais, não obstante sejam fortemente proclamados em muitos instrumentos não cogentes, chamados de *soft norm*, tais como as recomendações, diretrizes e declarações de Chefes de Estado.<sup>30</sup>

No âmbito das Nações Unidas, o princípio foi imposto pela Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992, além de ter passado a integrar a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, também de 1992, o Acordo da Organização Mundial do Comércio sobre Medidas Sanitárias e

<sup>28</sup> VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. *A construção da responsabilidade civil preventiva no direito civil contemporâneo*. 338 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012, p. 201-202.

<sup>29</sup> No âmbito da jurisprudência brasileira já houve crítica a respeito da insistência na caracterização formal do princípio da precaução, tal como a seguir se evidencia, em caso referente à comercialização da soja transgênica: “Mas a principal crítica dos eméritos consultores da empresa MONSANTO refere-se ao fato de que a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento será uma *soft law*, uma declaração de princípios sem o poder de vincular ou obrigar qualquer país ao seu cumprimento. Sobre este ponto, a divergência não está em identificar a natureza da Declaração do Rio como uma carta de princípios e compromissos que não tem por objetivo criar normas precisas, específicas, de cumprimento obrigatório ou mesmo estipular sanções aos países que venham a descumprir os seus mandamentos. Evidentemente, a Declaração do Rio estabelece princípios a serem seguidos pelos países signatários para alcançar as metas previstas para a proteção do meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável do Planeta, como se lê do seu Preâmbulo. Pois sim o que parece dividir a opinião dos doutrinadores internacionais dos pareceristas que auxiliam a empresa ré nesta empreitada jurídica seriam os efeitos no direito interno de uma declaração internacional assinada por apenas 174 países. Dizem eles que esses princípios não são princípios de direito internacional. A propósito, a discussão sobre os efeitos vinculantes do princípio da precaução sugerida pela empresa não leva a lugar nenhum, à medida em que a Convenção da Diversidade Biológica, que é um tratado internacional, assinado, ratificado pelo Brasil e incorporado ao direito interno, expressamente acolhe o princípio da precaução como meio de proteção da variedade biológica no planeta” (JFDF, ACP 1998.34.00027682-0. Juiz Federal Antônio Souza Prudente. Julgada em 28/06/2000, publicada em 29/06/2000).

<sup>30</sup> SADELEER, Nicolas de. O Estatuto do Princípio da Precaução no Direito Internacional. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (orgs.). *Princípio da Precaução*. Coleção Direito Ambiental em Debate. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 47-49.

Fitossanitárias, de 1994, e o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, aprovado em Montreal, em 2000, dentre muitos outros instrumentos da época.<sup>31</sup>

No ano de 2000, a Comissão das Comunidades Europeias qualificou o princípio da precaução como um princípio geral da União Europeia para o meio ambiente e para a saúde humana, animal ou vegetal.<sup>32</sup> Além disso, há duas diretivas europeias juridicamente vinculantes que contemplam tal princípio: a Diretiva 2001/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados, e a Diretiva 2004/40/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, referente às condições mínimas de saúde e segurança em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos atribuídos aos agentes físicos (campos eletromagnéticos).<sup>33</sup>

O fato, porém, de ter havido avanço na previsão do princípio em convenções internacionais não revela a delimitação de seu estatuto jurídico. Alguns instrumentos internacionais se orientam quanto à precaução no sentido de uma “abordagem precautória” (*precautionary approach*); outros se referem a ele como “princípio da precaução” (*precautionary principle*). Nos Estados Unidos, por exemplo, a precaução é considerada não uma norma legal, mas uma orientação geral (*general policy orientation*).<sup>34</sup>

Não obstante tenha sido seguidamente contemplado em vários instrumentos de Direito Internacional, subsiste uma minoritária resistência quanto ao seu reconhecimento como regra de direito consuetudinário, tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência, relutante em reconhecer o princípio como regra costumeira.

SADELEER<sup>35</sup> traz a lume dois casos em que a Corte Internacional de Justiça foi chamada a se pronunciar em questões nas quais o princípio da

<sup>31</sup> World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology. The Precautionary Principle. UNESCO, France, March 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139578e.pdf>>. Acesso em 27/11/2012.

<sup>32</sup> Commission of the European Communities, 2000. Communication from the Commission on the Precautionary Principle, Brussels, 02.02.2000, COM(2000) 1. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/dg\\_s/health\\_consumer/library/pub/pub07\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dg_s/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf)>. Acesso em 26/10/2012.

<sup>33</sup> Disponíveis em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0018:PT:HTML>> e <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:184:0001:0009:EN:PDF>>, respectivamente. Acesso em 26/10/2012.

<sup>34</sup> BODANSKY, Daniel. Deconstructing the Precautionary Principle. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=888831>>. Acesso em 26/10/2012.

<sup>35</sup> SADELEER, Nicolas de. O Estatuto do Princípio da Precaução no Direito Internacional, p. 63-64.

precaução foi invocado, não tendo o tribunal, porém, se posicionado efetivamente sobre o mérito e a aplicabilidade da norma.

Em 1995, a Nova Zelândia formulou pedido à Corte Internacional – *Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court's Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case* –, em decorrência do anúncio pelo Presidente da República francesa de que a França iria realizar uma série final de oito testes de armas nucleares no Pacífico Sul a partir de setembro de 1995, o que seria antagônico ao anterior comprometimento desse País a agir em sentido contrário.

A Nova Zelândia, nessa ocasião, alegou que a França, em obediência a tratados específicos e ao direito consuetudinário internacional, tem a obrigação de realizar Estudo de Impacto Ambiental (EIA) antes de prosseguir com os testes nucleares. Ademais, asseverou que, de acordo com o princípio da precaução, largamente aceito pelo direito internacional contemporâneo, esse País teria de provar que os testes subterrâneos não introduziriam material radioativo no ambiente marinho.<sup>36</sup> Baseou-se, ainda, no fato de que houve evolução no campo da legislação ambiental desde 1974 (quando houve o primeiro julgamento, pela Corte, referente aos testes nucleares), de modo que a introdução de material radioativo no ambiente marinho foi proibida posteriormente, inclusive aquela que fosse resultante de testes nucleares. Aduziu ainda que, em razão da adoção do princípio da precaução pelo direito ambiental, o ônus da prova passou a recair sobre o Estado que queira se engajar em condutas potencialmente danosas ao ambiente, de modo a demonstrar antecipadamente que as atividades não causarão contaminação.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> No original: “Whereas in its ‘Request for an Examination of the Situation’ New Zealand contends that, both by virtue of specific treaty undertakings (in the Convention for the Protection of the Natural Resources and Environment of the South Pacific Region of 25 November 1986 or ‘Noumea Convention’) and customary international law derived from widespread international practice, France has an obligation to conduct an environmental impact assessment before carrying out any further nuclear tests at Mururoa and Fangataufa; and it further contends that France’s conduct is illegal in that it causes, or is likely to cause, the introduction into the marine environment of radioactive material, France being under an obligation, before carrying out its new underground nuclear tests, to provide evidence that they will not result in the introduction of such material to that environment, in accordance with the ‘precautionary principle’ very widely accepted in contemporary international law” (Corte Internacional de Justiça. Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court’s Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case, de 22 de setembro de 1995. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/97/7555.pdf>>. Acesso em 26/10/2012).

<sup>37</sup> No original: “Whereas during its oral statements New Zealand further contended that changes in the law were capable of affecting the basis of the 1974 Judgment, since the Court must have been aware at the time of the Judgment in 1974 of ‘the prospect of a significant forward surge in the



A Corte, por fim, decidiu que o caso não se enquadrava no dispositivo legal invocado pela Nova Zelândia, tendo, portanto, denegado o requerimento.<sup>38</sup>

O outro caso atine à disputa entre a Hungria e a Eslováquia (Tchecoslováquia, à época), julgada em 1997, cujo objeto era a construção de represas ao longo do Rio Danúbio (*Gabčíkovo-Nagymaros Project*). No caso em comento, a Hungria invocou o sério risco de danos ambientais para justificar o não cumprimento do tratado estabelecido com a outra parte, no tocante a obras hidráulicas sobre o rio, em obediência, assim, ao princípio da precaução. Em sua decisão, contudo, a Corte não reconheceu a iminência de graves riscos ambientais, alegando que os danos alegados pela Hungria eram incertos e vagos, cujos efeitos eram impassíveis de avaliação a curto prazo. Por fim, o princípio da precaução, no julgamento, mais uma vez não foi enfrentado.<sup>39</sup>

Parece, no entanto, poder ser o princípio considerado como de direito costumeiro, já que observado pela maioria dos membros da comunidade internacional de forma constante e consistente, nos mais diferentes campos, estando presente em diversos instrumentos normativos. Ademais, isso está de acordo com a noção trazida por Nicolas de SADELEER, o qual ensina que “a regra consuetudinária é a conjunção da *opinio juris* dos Estados – a aceitação do caráter obrigatório da regra – e de uma prática efetiva.”<sup>40</sup>

---

*evolution of standards and procedures’ in the field of international environmental law; that such an evolution had indeed taken place both in customary international law and by virtue of the Noumea Convention; that, under current customary law, especially stringent controls applied to the marine environment, so that, in general, the introduction of radioactive material into the marine environment was forbidden; and that, specifically, ‘any introduction of radioactive material into the marine environment as a result of nuclear tests’ was forbidden; that the standard of proof to which New Zealand should be subject in seeking to demonstrate that France was in breach of its obligations was a prima facie test; and that by virtue of the adoption into environmental law of the ‘Precautionary Principle’, the burden of proof fell on a State wishing to engage in potentially damaging environmental conduct to show in advance that its activities would not cause contamination” (Corte Internacional de Justiça. Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court’s Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case, de 22 de setembro de 1995. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/97/7555.pdf>>. Acesso em 26/10/2012).*

<sup>38</sup> Corte Internacional de Justiça. Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court’s Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case, de 22 de setembro de 1995. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/97/7555.pdf>>. Acesso em 26/10/2012.

<sup>39</sup> Corte Internacional de Justiça. Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia) Case, de 25 de setembro de 1997. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>>. Acesso em 26/10/2012.

<sup>40</sup> SADELEER, Nicolas de. O Estatuto do Princípio da Precaução no Direito Internacional, p. 57.

Ressalte-se que, no ordenamento jurídico brasileiro, o princípio foi inserido por meio da Convenção sobre a Diversidade Biológica, assinada pelo País por ocasião da anteriormente citada Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro. A Convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada pelo Decreto 2.519/98.<sup>41</sup>

Na Declaração do Rio de Janeiro, o Princípio 15<sup>42</sup> é que dispõe sobre o assunto, reforçando princípios aprovados em Estocolmo, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em 1972. No plano legal, o princípio foi expressamente contemplado pela Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98), em seu artigo 54, § 3º, o qual prevê pena àquele que deixar de tomar medidas de precaução quando exigido. Também a Lei de Biossegurança (Lei 11.105/05), em seu artigo 1º, estabelece como uma das diretrizes a observação ao princípio da precaução na proteção do meio ambiente.<sup>43</sup>

### 3.2 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

---

<sup>41</sup> “Contudo, antes da assinatura desta Convenção de Biodiversidade, o Constituinte brasileiro de 1988 já tinha adotado o princípio da precaução quando, no *caput* do artigo 225 da CF, determinou que lei regulasse as normas dos incisos II e V do § 1º, isto é, que se adotassem medidas para então e/ou prevenir a destruição do meio ambiente” (TRF1, Apelação Cível nº 1998.34.00.027682-0/DF. Relatora Desembargadora Selene Maria de Almeida, 5ª Turma. Julgada em 28/06/2004, DJ 19/08/2004).

<sup>42</sup> “Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.” Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 26/10/2012.

<sup>43</sup> “Art. 1º Esta Lei estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm)>. Acesso em 26/10/2012.

Não obstante alguns autores não diferenciem este princípio do da precaução, além de haver por vezes equívocos na jurisprudência,<sup>44</sup> é cabível fazer a distinção.<sup>45</sup>

O princípio da prevenção possui maior amplitude que o da precaução. Seria o “dever jurídico, genérico e abstrato, de evitar a afronta ao meio ambiente”.<sup>46</sup> Preza pela supressão dos perigos comprovados, enquanto que o da precaução ordena que a conduta visando à eliminação de impactos danosos seja realizada antes de estabelecido o nexo causal com certeza científica. É, antes de tudo, norma de bom senso, voltada às ações de cunho preventivo. Por ela, os riscos conhecidos e comprovados devem ser eliminados ou reduzidos.

Esse princípio não é novidade, já que permeia o Direito Administrativo por meio das licenças, sanções administrativas, fiscalização e autorizações, “entre outros tantos atos do Poder Público, determinantes da sua função ambiental de tutela do meio ambiente.”<sup>47</sup>

Ainda, de acordo com LUCHESI,

---

<sup>44</sup> Exemplo disso é o trecho do voto proferido pelo Desembargador Wander Marotta, nos autos do Agravo de Instrumento nº 1.0231.08.117459-2/002, julgado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais: “Quanto ao tema de mérito, é sabido que em direito ambiental vigora na dúvida - e aqui existem muitas -, o princípio da prevenção, segundo o qual, quando não se sabe se haverá ou não dano ambiental, é preciso que a atividade seja coibida, para que este dano não se efetive, uma vez que qualquer tipo de reparação financeira que vier a ser feita depois não restaura o meio ambiente e, portanto, não pode e não deve ser aceita na fase em que se encontra esta questão” (TJMG, Agravo de Instrumento nº 1.0231.08.117459-2/002. Relatora Desembargadora Heloisa Combat. 7ª Câmara Cível. Julgado em 09/06/2009, DJ 03/07/2009). O equívoco no uso do princípio da prevenção em vez do da precaução foi devidamente apontado pelo STJ em sede recurso, cuja relatoria foi do Ministro Herman Benjamin (STJ, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 1.320.906 – MG. Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 23/11/2010, DJe 04/02/2011).

<sup>45</sup> “A eventual confusão que ocorre se deve ao fato de o princípio da precaução ser um refinamento do tradicional princípio da prevenção. Na realidade, a distinção tem utilidade técnica para os envolvidos no processo de tomada de decisão, mas, para o leigo, para o público em geral, a percepção é a de que se trata de uma regra de bom senso, ao que se deve a pronta aceitação e mesmo a popularidade do princípio” (LUCHESI, Celso Umberto. *Considerações sobre o princípio da precaução*, p. 3).

A Professora italiana Mariachiara TALLACCHINI ensina que foi o Tratado de Maastricht o primeiro diploma a apresentar o princípio da precaução como distinto e autônomo em relação ao da prevenção (TALLACCHINI, Mariachiara. *Before and beyond the precautionary principle*. Disponível em: <[http://www.roboethics.org/atelier2006/docs/Tallacchini\\_slides1.pdf](http://www.roboethics.org/atelier2006/docs/Tallacchini_slides1.pdf)>. Acesso em 01/11/2012).

Ressalte-se, por fim, que Celso Antonio Pacheco FIORILLO, em sua obra *Curso de direito ambiental brasileiro*, p. 125, afirma que “pretender desenvolver no plano constitucional uma diferença entre prevenção e precaução seria, em nossa opinião, despicando”.

<sup>46</sup> TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas Jurisdicionais do Meio Ambiente*, p. 115.

<sup>47</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, p. 128.

o princípio da prevenção surgiu para impedir danos e agressões ambientais na presença de riscos certos e previamente identificados, com práticas de prevenção que buscam eliminar ou reduzir danos, preconizando a adoção de medidas antecipatórias. É o caso, por exemplo, da exigência de que efluentes industriais sejam tratados ou de que sejam instalados filtros para impedir a emissão de gases tóxicos.<sup>48</sup>

O princípio encontra-se positivado na Convenção de Diversidade Biológica, no Tratado de Maastricht, na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), em seu artigo 2º, VI,<sup>49</sup> no Princípio 8 da Declaração do Rio de Janeiro e na Constituição Federal, em seu artigo 225, *caput*, que menciona o dever de preservação ambiental para as presentes e futuras gerações, por parte do Poder Público e da coletividade.

Desse princípio decorre a necessidade do Estudo Prévio de Impacto Ambiental,<sup>50</sup> exigência do artigo 225, § 1º, IV, da CF, além da educação ambiental e da efetivação de Políticas Públicas ambientais. Nessa linha, exige ainda o princípio da prevenção que se faça uso da melhor tecnologia disponível, bem como do licenciamento, fiscalização e autorização prévia.<sup>51</sup>

Ademais, trata-se de instrumento bastante útil ao Judiciário, que, frente à irreversibilidade de certas lesões ambientais, pode aplicá-lo enquanto fundamento das ações inibitórias, evitando não somente a prática do dano, mas do ilícito, em primeiro lugar.

<sup>48</sup> LUCHESI, Celso Umberto. *Considerações sobre o princípio da precaução*, p. 51.

<sup>49</sup> “Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: (...) VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em 16/11/2012.

<sup>50</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, p. 127.

Também o EIA desempenha importante papel para a efetivação do princípio da precaução, conforme explicitou o representante do Ministério Público Federal, Aurélio Veiga Rios, no parecer proferido na questão da soja transgênica. *In verbis*: “Não se pode esquecer que o Estudo de Impacto Ambiental é de suma importância para a execução do princípio da precaução, de modo a tornar possível no mundo real a previsão de possíveis danos ambientais ocasionados pelo descarte de OGM no meio ambiente com todos os riscos já ditos aqui” (JFDF, ACP 1998.34.00027682-0. Juiz Federal Antônio Souza Prudente. Julgada em 28/06/2000, publicada em 29/06/2000). Ainda nesse sentido: KÄSSMAYER, Karin. *Desenvolvimento sustentável: uma passagem de seu conceito à aplicabilidade urbana*, p. 120.

<sup>51</sup> LUCHESI, Celso Umberto. *Considerações sobre o princípio da precaução*, p. 53, 57.

### 3.3 PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO

A Constituição Federal, em seu artigo 225, *caput*, atribuiu o dever de proteger e preservar o meio ambiente, para as presentes e futuras gerações, tanto ao Poder Público quanto às associações, aos sindicatos, às organizações não governamentais e ao cidadão. Da mesma forma, está a norma prevista no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro, que enuncia que “a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados.”<sup>52</sup>

Por meio desse mecanismo garante-se o exercício da cidadania, bem como se efetiva a democracia participativa. Todos os envolvidos têm a obrigação de proteger o ambiente, correspondente a um direito de natureza difusa, não apenas residindo ao Poder Público o dever de preservação.

No âmbito do Poder Público, as audiências públicas seriam a ferramenta principal para a participação da sociedade civil, a qual é capaz, nessa oportunidade, de orientar o Poder Público a uma tomada de decisão que seja legítima. A audiência teria duplo caráter informativo: esclarece o cidadão acerca da realidade ecológica e capacita o Poder Público, de modo a tornar mais acertada a decisão.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> “Princípio 10 - A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.” Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 26/10/2012.

<sup>53</sup> Nesse sentido foi o entendimento do Juiz Federal que deferiu parcialmente o pedido de liminar feito pelo Ministério Público Federal, em sede de ação civil pública, de modo a suspender o licenciamento da Usina de Belo Monte até que fossem realizadas audiências públicas em todas as comunidades afetadas pelo empreendimento. Segue trecho de seu pronunciamento: “(...) no caso vertente, a audiência pública não pode ser considerada, como sustentam os requeridos, mero ato ritualístico encartado no procedimento de licenciamento ambiental, com o único propósito de cumprir etapa procedimental, sem maiores consequências para a formação do ato administrativo final que decidirá sobre a viabilização do projeto do AHE Belo Monte. A audiência pública deve ostentar a seriedade necessária, a fim de que possa fielmente servir à finalidade para a qual foi criada, que, no caso presente, é informar custos, benefícios e riscos do empreendimento, propiciando o debate franco e profundo com as populações envolvidas, em que seja possível, não apenas ouvir, mas discordar e contribuir com sugestões extraídas a partir de suas experiências íntimas com o meio ambiente em que sobrevivem, já que a obra lhes afetará substancialmente o modo de viver. A vantagem disso é que o projeto se aperfeiçoa dentro do Estado de Direito e da

No que tange ao Legislativo, importantes instrumentos de participação popular são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei, dispostos no artigo 14 da Constituição.

Quanto ao Judiciário, é indubitável que o princípio esteja relacionado com o acesso à justiça. Aos cidadãos é cabível a propositura da Ação Popular, e a outros legitimados é possível o ajuizamento de Ação Civil Pública.<sup>54</sup>

FIORILLO<sup>55</sup> aponta que seriam elementos fundamentais para a ação em conjunto da coletividade e do Poder Público os mecanismos da informação e da educação ambiental, cuja explanação segue.

### 3.3.1 Informação ambiental

De acordo com o que ensina FIORILLO, a informação ambiental é responsável por efetivar a educação ambiental, conforme traçado pela Constituição, em seu artigo 225, § 1º, VI.<sup>56</sup>

Ainda, os artigos 5º, XIV e XXXIII, 220 e 221 do Texto Maior asseguram essa garantia, o que também se visualiza no artigo 4º, V, da Lei 6.938/81, na Lei 9.795/99 e no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro, já citado anteriormente.

Mediante o acesso ao que está sendo realizado em matéria ambiental, o cidadão se torna agente da proteção ao meio ambiente, exercendo ele, assim, um direito que também é um dever. Apenas haverá consciência acerca das causas e efeitos de práticas lesivas ao ambiente e ao próprio ser humano por meio da informação.

Evidente que, em homenagem à coerência interna do sistema, é possível que, em face da necessidade do caso concreto, haja imposição de sigilo, o que está previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da Carta Magna. Nesse caso, qualquer exceção ao direito de se obter informações da administração pública deverá estar

---

consensualidade democrática, o que é benéfico aos interesses nacionais” (JFPA, ACP 2009.39.03.000575-6 – atual 26161-70.2010.4.01.3900. Juiz Federal Edison Moreira Grillo Júnior. Julgado em 10/11/2009).

<sup>54</sup> TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas Jurisdicionais do Meio Ambiente*, p. 126-128.

<sup>55</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, p. 133.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 133.

devidamente regulamentada, de acordo com os ditames superiores da segurança da sociedade e do Estado, sob pena de se permitir excesso de discricionariedade por parte do administrador, que, invocando o sigilo, poderá facilmente omitir informações, se isso for de seu interesse pessoal.<sup>57</sup>

Vale ressaltar que o dever de informar vai para além das fronteiras territoriais de um País, uma vez que é inevitável que Estados vizinhos sofram ingerência da poluição ocorrida em um deles. Nesse sentido, além da obrigação estatal de informar no limite de suas fronteiras, mostra-se de grande utilidade a criação de órgãos nacionais e internacionais, permitindo, assim, que o cidadão acompanhe o desenvolvimento de obras potencialmente lesivas, e que haja maior intercâmbio de informações entre os Estados sobre situações de risco. Leme MACHADO<sup>58</sup> cita como exemplo disso a Agência de Informação Ambiental, criada em 1990 pela Comunidade Europeia, com o intuito de fornecer à Comunidade e aos Estados-membros “informações objetivas, fiáveis e comparáveis ao nível europeu”, bem como “registrar, coleccionar e avaliar os dados sobre o estado do meio ambiente, redigir relatórios periciais sobre a qualidade e a sensibilidade do meio ambiente assim como as pressões que ele sofre no território da comunidade; fornecer, para a avaliação dos dados ambientais, critérios uniformes para aplicar em todos os Estados-membros”.

### 3.3.2 Educação ambiental

Decorrente do princípio da participação, como já elucidado, busca-se a efetivação deste princípio por meio da educação ecológica da coletividade.

O significado desse mecanismo seria: i) reduzir custos ambientais, em decorrência da cooperação da coletividade na preservação ambiental; ii) efetivar o princípio da prevenção; iii) buscar a consciência ecológica, em prol de tecnologias limpas; iv) estimular a efetivação do princípio da solidariedade, considerando-se a

---

<sup>57</sup> GRAF, Ana Cláudia Bento. O Direito à Informação Ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (org.). *Direito ambiental em evolução* – n. 1. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002, p. 27.

<sup>58</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 127.

natureza difusa do bem ambiental; v) efetivar o princípio da participação, dentre outros.<sup>59</sup>

### 3.4 PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR

É princípio atinente não só ao Direito Ambiental, mas também ao Direito Comunitário e ao Direito Internacional Público.

Inicialmente, cumpre ressaltar que o termo “poluidor pagador” surgiu em 1972, por meio da adoção pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) da Recomendação C(72) 128,<sup>60</sup> do Conselho Diretor que trata de princípios dos aspectos econômicos das políticas ambientais,<sup>61</sup> porém, ganhou o *status* de princípio por meio do Ato Único Europeu ao Tratado de Roma, de 1987.

O princípio foi contemplado na Declaração do Rio de Janeiro, em seu Princípio 16, bem como na Carta Magna de 1988, em seu artigo 225, § 3º, que assim afirma: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

Ao contrário do que inicialmente possa revelar, não significa “pagar para poluir”, muito menos denota que se possa eximir da obrigação de preservar em troca de pecúnia, sob a égide do “poluo, mas pago”. O fato de o predador ter arcado com os custos da degradação não lhe dá permissão para poluir.<sup>62</sup>

Salienta FIORILLO<sup>63</sup> que é possível enxergar no princípio tanto um viés preventivo quanto repressivo. Assim, primordialmente, ele visa evitar a ocorrência de danos ambientais, devendo o potencial poluidor utilizar-se de medidas preventivas para impedir que sejam perpetrados e, secundariamente, objetiva a reparação do dano pelo agente, caso este tenha ocorrido. É, por isso, considerado instrumento

---

<sup>59</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, p. 135.

<sup>60</sup> Disponível em: <<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&InstrumentPID=255&Lang=en&Book=False>>. Acesso em 26/10/2012.

<sup>61</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, p. 39.

<sup>62</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, p. 95.

<sup>63</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, p. 96.



indispensável para a preservação ambiental, já que age primeiramente na inibição do dano, além de atuar também na responsabilização do poluidor, objetivando a reparação da lesão.

Parte-se do pressuposto de que os recursos ambientais são limitados e seu contínuo uso na produção e no consumo gera sua deterioração e diminuição. Por isso, o custo de sua degradação deve ser computado no sistema de preços, de modo que o mercado reflita a escassez e os gastos ambientais. Por conseguinte, adaptando-se o preço à realidade, evita-se a dilapidação imoderada dos recursos.<sup>64</sup> Nesse sentido, compete ao Estado incentivar atividades menos poluentes, tratando, assim, a todos de forma isonômica, já que a livre concorrência pressupõe igualdade de condições.

É princípio de caráter econômico, baseado em teorias econômicas<sup>65</sup> que buscam equacionar as externalidades, de modo a retificar falhas do mercado e evitar a injustiça de todos arcarem com os prejuízos causados por particulares. Essas externalidades – conceito este criado pelo economista inglês Pigou, em 1920 –, seriam as ações que determinado sistema de produção causa em outros sistemas externos, afetando o padrão de vida de empresas, pessoas ou o processo produtivo. Exemplo disso é a poluição, que, não obstante não gere custos, reflete-se negativamente em outros sistemas. Luiz MOURA<sup>66</sup> aponta que a solução é a internalização das externalidades negativas, por meio de ações que visem eliminá-las ou reduzi-las.

Por fim, pode-se dizer que o princípio em comento é norma que traz consigo o imperativo de se evitar a privatização dos lucros e a socialização das perdas. Ou seja, objetiva-se que o ônus do custo econômico seja transferido a quem utiliza os recursos ambientais, de modo que a sociedade não arque com todos os gastos e, conseqüentemente, não subsidie o poluidor.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, p. 39-40.

<sup>65</sup> Luciane Gonçalves TESSLER cita em sua obra teorias econômicas que objetivam equacionar a questão das externalidades, tais como a de Pigou e Roland Coase (TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas Jurisdicionais do Meio Ambiente*, p. 136-138).

<sup>66</sup> MOURA, Luiz Antonio Abdalla de. *Economia ambiental: gestão de custos e investimentos*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000, p. 5-6.

<sup>67</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, p. 40.

Nesse sentido: "(...) 16. Ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado – sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-

### 3.5 PRINCÍPIO DA UBIQUIDADE

O princípio em questão informa que, sendo objeto da proteção do meio ambiente a vida e a qualidade de vida, a consulta ambiental de tudo o que se crie e desenvolva é imprescindível, no intuito de se avaliar os riscos e a possibilidade de degradação.

O meio ambiente, assim, deve ser pensado sempre de forma conjunta com os demais aspectos da sociedade. Somente com atitudes locais é que se faz possível o combate das causas da deterioração ambiental, e não somente de suas consequências, muitas vezes irreversíveis.<sup>68</sup>

### 3.6 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Encontra-se estampado na Constituição em seu artigo 225, *caput*, ao enunciar que é incumbência do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente, para as presentes e futuras gerações. Seu conceito foi definido no Relatório Brundtland, ou Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, como sendo um princípio que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades.<sup>69</sup>

Essencialmente, o princípio traduz a ideia de compatibilizar desenvolvimento econômico e preservação ambiental. Assim, por meio da manutenção das bases

---

pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados” (STJ, Recurso Especial 1.071.741/SP. Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 24/03/2009, DJe 16/12/2010).

<sup>68</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, p. 137-138.

<sup>69</sup> No original: “(...) which implies meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs (...)”. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em 26/10/2012.

vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, aliada ao desenvolvimento, é possível que as futuras gerações também usufruam com qualidade daquilo que hoje se possui.<sup>70</sup>

A contínua degradação ambiental experimentada nas últimas décadas, bem como suas consequências calculadas – muitas delas já vislumbradas concretamente –, ensejaram um novo tratamento do tema, de modo que se viu a necessidade de colocar em plano de destaque a questão da preservação em equilíbrio com o desenvolvimentismo. Não há dúvida de que o crescimento desenfreado não acompanhado do cálculo dos custos ambientais representa prejuízo não apenas para a qualidade de vida das gerações vindouras, como também implica a própria diminuição da capacidade econômica de um País.

Nesse contexto, frequentemente o desenvolvimento sustentável é associado ao princípio da precaução. Isso pois esse princípio também salvaguarda o bem ambiental diante de possíveis danos irreversíveis, o que se coaduna com o desenvolvimento sustentável, entendido este como orientado ao não comprometimento das gerações futuras em suas necessidades.

É possível, por fim, afirmar que a liberdade de iniciativa presente no artigo 170 da Constituição pode se adequar ao modelo de desenvolvimento sustentável. Traz esse dispositivo, em conjunto com seu inciso VI, a noção de que a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, sob a égide dos ditames da justiça social, devendo observar a defesa do meio ambiente. Denota, assim, a necessidade de se harmonizar a livre iniciativa e a defesa ambiental, de modo que um não anule o outro.<sup>71</sup> A Lei de Política Nacional do Meio

---

<sup>70</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, p. 87.

<sup>71</sup> Nesse sentido, segue trecho de voto proferido pelo Ministro Celso de Mello: “A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’ (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. (...) O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações” (STF, ADI nº 3540 - Medida Cautelar na

Ambiente expressamente dispõe sobre “a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” e “a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida” (artigo 4º, incisos I e VI, da Lei 6.938/81).

Objetiva-se, em suma, a menor degradação possível, até porque se sabe que a maioria das atividades produtoras acaba acarretando algum prejuízo ambiental. O intuito não é, pois, impedi-las, mas sim conscientizar a coletividade sobre a importância da proteção do meio ambiente, aliada ao desenvolvimento que atenda às necessidades presentes e futuras, de forma equilibrada.

#### 4 O DIREITO PROCESSUAL NA DEFESA DO DIREITO DIFUSO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

Após tecidas as considerações acerca da importância do bem jurídico ambiental e, conseqüentemente, de sua preservação para a manutenção da qualidade de vida das presentes e futuras gerações, cabe, neste momento, fazer uma análise a respeito da evolução do ordenamento jurídico brasileiro, de modo a tutelar processualmente o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sendo o meio ambiente bem jurídico fundamental a ser protegido pelo ordenamento, deve este garantir formas de defender sua inviolabilidade. A exigência de Estudos Prévios de Impacto Ambiental para as atividades que se mostrem potencialmente poluidoras,<sup>72</sup> e as normas que estabelecem áreas de reserva legal e áreas de preservação permanente, por exemplo, demonstram um esforço legal no sentido de afastar a lesão ao meio ambiente.<sup>73</sup>

Nesse contexto, as normas de direito processual ganham importância ao passo em que as garantias de direito material são desrespeitadas, o que inevitavelmente acontece numa sociedade de tamanha heterogeneidade e diversidade de interesses. É por meio do processo que se alcança o bem jurídico tutelado por norma não observada voluntariamente, uma vez que está vedado ao cidadão proteger seus direitos e reivindicações por meios próprios. Nos sábios

---

<sup>72</sup> É o que determina o artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal.

<sup>73</sup> Nesse sentido, segue trecho do acórdão proferido pelo STJ: "(...) 2. Na sua missão de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, como patrono que é da preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, incumbe ao Estado 'definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção' (Constituição Federal, art. 225, § 1º, III). 3. A criação de Unidades de Conservação não é um fim em si mesmo, vinculada que se encontra a claros objetivos constitucionais e legais de proteção da Natureza. Por isso, em nada resolve, freia ou mitiga a crise da biodiversidade – diretamente associada à insustentável e veloz destruição de habitat natural –, se não vier acompanhada do compromisso estatal de, sincera e eficazmente, zelar pela sua integridade físico-ecológica e providenciar os meios para sua gestão técnica, transparente e democrática. A ser diferente, nada além de um 'sistema de áreas protegidas de papel ou de fachada' existirá, espaços de ninguém, onde a omissão das autoridades é compreendida pelos degradadores de plantão como autorização implícita para o desmatamento, a exploração predatória e a ocupação ilícita" (STJ, Recurso Especial 1.071.741/SP. Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em 24/03/2009, DJe 16/12/2010).

dizeres de Cândido DINAMARCO, “as soluções estão no direito substancial, os meios de impô-las são processuais.”<sup>74</sup> Portanto, nos casos em que as normas de direito material não bastam para garantir a preservação de determinado bem, deve-se recorrer ao Estado-Juiz. Fala-se, assim, em tutela jurisdicional do meio ambiente, direito intrínseco à ideia de direito de ação, garantido pelo artigo 5º, XXXV, da Constituição.

Cabe ressaltar que tutela jurisdicional não se confunde com dar razão ao autor da demanda. A tutela jurisdicional, ligada ao direito de ação garantido constitucionalmente, é o direito de o cidadão buscar no Estado uma resposta adequada à sua pretensão, independente de lhe assistir o direito material pleiteado no processo. Uma vez que o Estado proíbe que o particular faça uso da própria força para obter o bem da vida desejado, deve então garantir meios que permitam ao cidadão satisfazer seu direito.

Por outro lado, dar razão ao autor da demanda é efetivamente reconhecer a existência do direito por ele pleiteado. É, assim, conferir ao titular do direito o amparo estatal na perseguição de determinada vantagem que assiste àquele que buscou no Judiciário a tutela jurisdicional, tendo obtido, nesse caso, também a tutela do direito. Nos dizeres de MARINONI:

É possível falar, assim, em tutela jurisdicional e tutela material. A tutela jurisdicional é aquela que, no plano do processo, tem o compromisso de realizar plenamente a tutela que decorre do direito material, ou seja, a própria tutela material.

[...]

Se a tutela material somente é prestada quando o juiz reconhece a existência do direito afirmado pelo autor, a tutela jurisdicional independe de estar a alegação contida na petição inicial amparada pelo direito material; há tutela jurisdicional em caso de sentença favorável e em caso de sentença desfavorável ao autor.<sup>75</sup>

Como já dito, é por meio do processo que o Estado poderá prestar ao cidadão a adequada tutela jurisdicional. As técnicas processuais são aparatos que garantem a tutela de determinado direito, de acordo com as necessidades do caso concreto, aferíveis pelo julgador. Segundo a máxima regra do processo civil

---

<sup>74</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. Vol. I. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2009, p. 151 (grifos no original).

<sup>75</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória: individual e coletiva*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 453.

moderno sobre a efetividade do processo, trazida por Giuseppe CHIOVENDA,<sup>76</sup> o processo deve dar a quem tem o direito aquilo e exatamente aquilo que ele teria o direito de obter. É como dizer que ele deve fornecer na maior exatidão possível aquilo que seria obtido caso não fosse necessária a intervenção judicial. Se o Estado vedou a autotutela, está obrigado a oferecer a proteção ao cidadão, e nessa satisfatória resposta jurisdicional é que ele se legitima.

Atualmente, as normas processuais almejam o chamado “processo de resultados”.<sup>77</sup> E para que ele seja efetivo, o operador do direito deve dispor em seu alcance de mecanismos aptos a atenderem as peculiaridades do caso posto em discussão. Desse modo, o juiz necessita das técnicas processuais apropriadas para a consecução da tutela jurisdicional e tutela de direitos. Nesse contexto se inserem as tutelas jurisdicionais diferenciadas e os provimentos voltados à tutela específica de direitos.

Ressalte-se que o direito de ação não é somente o direito a uma sentença de mérito, conforme dizia LIEBMAN, mas, sobretudo, a obtenção de efetiva proteção do seu direito, a ser conferida pelo Estado-Juiz, de maneira útil, eficaz e tempestiva. Como elucida ARENHART:

A legitimação do processo, afinal, está precisamente nos resultados que alcança. Ele não é um valor considerado em si mesmo, senão que uma ferramenta posta à disposição do jurista, para a conformação do sistema. Nas sábias palavras de Mauro Cappelletti, ‘o direito processual não é em verdade um fim em si mesmo, mas instrumento para o fim da tutela do direito substancial, público e privado: está, em suma, por assim dizer, a serviço do direito substancial, do qual tende a garantir a *efetividade*, ou seja, a observância e, para o caso da inobservância, a reintegração.’<sup>78</sup>

Assim, se a Constituição garante à coletividade o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve o Estado possuir os aparatos adequados para que a norma se faça cumprir coativamente, caso não tenha havido a voluntariedade desejada em sua obediência.

---

<sup>76</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. Dell'azione nascente del contratto preliminare. *Saggi di diritto processuale civile*. Milano: Giuffrè, 1993. Vol. I, p. 110 *apud* ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela inibitória da vida privada*. In: MARINONI, Luiz Guilherme (coord.). *Coleção Temas Atuais de Direito Processual Civil*, vol. 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 29.

<sup>77</sup> CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 28. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012, p. 146.

<sup>78</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela inibitória da vida privada*, p. 21-22 (grifos no original).

Conforme anunciado, cada direito tem particularidades que, por vezes, demandam formas diferenciadas de tutela, devendo o processo satisfazer às diferentes necessidades. Para essas situações, há a necessidade de serem adotados procedimentos especiais, e o Direito Ambiental é hipótese que demanda esse tratamento diferenciado. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito difuso, sendo, portanto, melhor tutelado por meio do processo coletivo, adequado para a proteção dos direitos metaindividuais. Dessa forma, possibilita-se tanto a satisfação do direito fundamental ao meio ambiente hígido quanto a materialização do direito fundamental do acesso efetivo e idôneo à justiça.<sup>79</sup>

#### 4.1 A INSUFICIÊNCIA DO PROCESSO CIVIL CLÁSSICO

Diante das peculiaridades e natureza do direito ao meio ambiente, discute-se já há bastante tempo a insuficiência do processo civil clássico para atender às demandas que surgem nessa matéria. O processo tradicional foi inspirado pelos ideais liberais e está alicerçado em valores como a segurança jurídica, a liberdade individual e a patrimonialidade de direitos, os quais não se ajustam adequadamente à efetiva proteção do bem jurídico ambiental.

Nesse sentido, TESSLER<sup>80</sup> aponta que os dogmas do processo clássico devem ser mitigados para se ajustarem a uma tutela jurisdicional efetiva. No que toca à patrimonialidade de direitos, a autora afirma que, em matéria ambiental, não prevalece a ideia de que o bem jurídico ambiental possa ser recomposto mediante pecúnia. Sabe-se que os danos ambientais são de difícil ou até impossível reparação e, diante desse quadro, “o juiz não pode substituir o direito ao meio ambiente *in natura* pelo seu equivalente monetário.” Assim, a técnica a ser utilizada

---

<sup>79</sup> No que toca à questão do acesso à justiça, garantia fundamental constitucional, frise-se que ela abrange tanto a proteção aos direitos individuais quanto aos coletivos. Ainda, refere-se não somente às lesões a direitos, mas também às ameaças de lesão a direitos (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil* v. 5 – Procedimentos Especiais. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 280-281).

<sup>80</sup> TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas Jurisdicionais do Meio Ambiente*, p. 165 e ss.



pelo operador deve, em primeiro lugar, prezar pela inviolabilidade do bem e prevenção de danos.

Também o dogma da liberdade individual requer um novo enquadramento. Diferentemente dos direitos subjetivos, que num esquema individualista são reivindicados somente por quem lhe é titular – sendo este o único a sentir os efeitos do dano ou as consequências de dispor desses direitos –, os direitos sociais são titularizados por toda a sociedade, e sua defesa adequada se dá por meio de tutelas preventivas.

O direito clássico apenas tratava do direito de ação aliado à transgressão de direitos, desconhecendo, portanto, a forma preventiva de tutela. Essa visão, como já dito, mostra-se inadequada quando o tema em questão é o meio ambiente. Nesse sentido é que se afirma que, para que haja a satisfatória proteção do bem jurídico ambiental, deve-se lançar mão de mecanismos diferenciados de tutela, aptos a atenderem as demandas que transcendem o âmbito individualista. Nesse sentido é o magistério de Luiz Guilherme MARINONI e Sérgio ARENHART:

Deve o juiz, portanto, naquilo em que tenha a liberdade de adequar o procedimento às peculiaridades de cada caso, optar sempre pelo caminho que ofereça a mais ampla, adequada, efetiva e tempestiva proteção aos interesses coletivos. Tal não é mero favor, que o juiz possa ou não atender; ao contrário, essa máxima potencialidade de proteção é *dever imposto ao magistrado pela Constituição*, razão pela qual ela se impõe como critério maior de atuação da atividade jurisdicional.<sup>81</sup>

Por isso, o processo teve de evoluir de modo a responder aos novos anseios sociais, abarcando coletividades, grupos e classes de pessoas, e voltando-se a questões relacionadas à qualidade de vida dos indivíduos.<sup>82</sup>

O advento da Lei da Ação Popular, da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor (CDC) representou avanço no sentido de se pensar num sistema processual mais pertinente à espécie de direitos que se pretende tutelar, quais sejam, os metaindividuais.

Nesse contexto, também a Constituição Federal de 1988 ampliou a possibilidade de proteger tais direitos, prevendo expressamente no artigo 5º, LXX, o

---

<sup>81</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de Processo Civil* v. 5, p. 283 (grifos no original).

<sup>82</sup> CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*, p. 147.

Mandado de Segurança Coletivo. Em se tratando de garantia fundamental, deve a lei infraconstitucional empenhar a adequada proteção dos direitos coletivos objetos de tutela da norma. Não obstante o diploma tenha apenas se referido aos legitimados para tal ação, trata-se da Constituição Federal, cuja envergadura sugere que seja oferecida a máxima eficácia ao instituto.<sup>83</sup>

DINAMARCO<sup>84</sup> trouxe importante lição ao salientar os escopos sociais do processo, no sentido de que não se pode mais aceitar uma ideia puramente jurídica, enquanto técnica voltada à satisfação do direito material – não obstante tal função não possa ser menosprezada –, mas sim ampliar-se a visão, voltando-a a um viés mais crítico do processo, considerando-se outros escopos não tradicionais. Isso indubitavelmente vai ao encontro de uma concepção processual mais adstrita à realidade e preocupada com o advento de direitos outros que não os clássicos.

Por meio do processo se almeja a pacificação da sociedade, eliminando-se os conflitos gerados pelo convívio social com justiça. Afinal, o fim último do processo é a resolução de problemas que não podem ser dirimidos pelas próprias razões dos litigantes.<sup>85</sup> Estes devem demonstrar o real incômodo com determinada situação, a ponto de moverem a máquina estatal e retirarem o Judiciário de sua inércia.

Outro escopo social é o da educação, a qual pode ser adquirida por meio de um processo eficaz, tendo este o papel de incentivar as pessoas a defenderem seus direitos e a respeitarem os alheios. Ressalte-se, que, infelizmente, essa é realidade um pouco distante no cotidiano dos pretórios brasileiros, em que comumente a resposta jurisdicional tarda, fazendo com que o imaginário popular prefira abrir mão de certos direitos para evitar o desgaste de demanda morosa e ineficaz.

Por fim, há o escopo político, com o fim de “através do processo, concorrer para a estabilidade das instituições políticas e para a participação dos cidadãos na vida e nos destinos do Estado.”<sup>86</sup> Além dessa estabilidade, está entre os objetivos do

---

<sup>83</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de Processo Civil* v. 5, p. 266.

<sup>84</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*, p. 129-133.

<sup>85</sup> O exercício arbitrário das próprias razões é considerado crime pelo ordenamento pátrio, conforme os ditames do artigo 345 do Código Penal (“Fazer justiça pelas próprias mãos, para satisfazer pretensão, embora legítima, salvo quando a lei o permite: Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa, além da pena correspondente à violência”). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>.

<sup>86</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*, p. 133.

escopo político o exercício da cidadania, por meio da participação política, e a preservação das liberdades públicas contra os arbítrios estatais.

#### 4.2 BREVE PANORAMA A RESPEITO DO PROCESSO COLETIVO NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE

Tratando-se de direito difuso, de acordo com o conceito do artigo 81, parágrafo único, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), o direito ao meio ambiente, enquanto transindividual, de natureza indivisível, titularizado por sujeitos indeterminados, não pode ser efetivamente tutelado pelos parâmetros adotados pelo processo civil clássico. Faz-se necessária, portanto, uma revisão de seus institutos, como as questões da legitimidade, das despesas do processo, da coisa julgada, da extensão dos efeitos das decisões, do contraditório.<sup>87</sup>

Nessa perspectiva, diante da obstaculização do acesso à justiça fornecida pela estrutura processual clássica, a proteção coletiva dos direitos difusos desenvolveu-se,<sup>88</sup> bem como as soluções jurisdicionais dadas ao caso concreto se aperfeiçoaram, de modo a fornecer subsídios aptos a inibirem a ocorrência de dano. Nesse sentido é a lição de Elton VENTURI:

É imprescindível, pois, que se atente para uma nova realidade: à crise da tutela protetiva dos direitos individuais, submetidos a violações cada vez mais usuais e severas pelo próprio modo de ser da sociedade de massa, acrescentou-se a insuficiência (se não ausência) de meios de defesa dos chamados direitos meta-individuais, cuja efervescência é constatada desde pelo menos a segunda metade do século XX.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> VENTURI, Elton. *Execução da Tutela Coletiva*. São Paulo: Editora Malheiros, 2000, p. 20.

<sup>88</sup> Nesse sentido: “Tudo isto foi o resultado, no Brasil, de uma posição de vanguarda assumida pela doutrina e, depois, pela legislação. Pensar na Lei da Ação Popular, com as modificações introduzidas pela emenda constitucional n. 1/1969; na Lei da Ação Civil Pública (lei n. 7.347, de 24.7.85); na própria Constituição Federal de 1988; no Código de Defesa do Consumidor (lei n. 8.078, de 11.9.90) etc. Essas foram as principais fontes legais do processo coletivo brasileiro, responsáveis por seu surgimento, sua evolução e sua conceituação doutrinária (sem descuidar da atuação dos sindicatos nos dissídios coletivos trabalhistas). (...) Saliente-se ainda a proposta em andamento de um *Código Brasileiro de Processos Coletivos*, iniciativa dos pós-graduandos da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, na disciplina *processos coletivos*, regida por Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Carlos Alberto de Salles” – grifos no original (CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*, p. 149).

<sup>89</sup> VENTURI, Elton. *Processo Civil Coletivo*. São Paulo: Editora Malheiros, 2007, p. 102.

Dificuldades, entretanto, surgem constantemente. No sistema jurídico brasileiro, ao contrário do que se sucedeu nos sistemas de direito comparado, mas de forma semelhante ao direito continental europeu, a tutela coletiva foi fruto de trabalhos legislativos, e não forenses, daí a dificuldade na incorporação do instituto pela jurisprudência, não obstante o direito brasileiro, nesta seara, seja inovador e vanguardista.<sup>90</sup>

O direito ao meio ambiente, sendo indivisível, não pode ser garantido apenas para alguns indivíduos. Todos devem obter sua tutela, ainda que não seja de sua vontade. Mas é impossível imaginar que todos os titulares se unam em uma demanda defendendo essa espécie de direitos, bem como se mostra improvável que o particular, titular do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tenha interesse em demandar em juízo sua proteção, sobretudo se necessitar arcar com as custas processuais.

Nesse sentido, pertinente a citação de trecho da obra de Mauro CAPPELLETTI e Bryant GARTH, que defendem um sistema de representação dos direitos difusos:

Verifica-se um grande movimento mundial em direção ao que o Professor Chayes denominou litígios de 'direito público' em virtude de sua vinculação com assuntos importantes de política pública que envolvem grandes grupos de pessoas. Em primeiro lugar, com relação à legitimação ativa, as reformas legislativas e importantes decisões dos tribunais estão cada vez mais permitindo que indivíduos ou grupos atuem em representação dos interesses difusos.

Em segundo lugar, a proteção de tais interesses tornou necessária uma transformação do papel do juiz e de conceitos básicos como a 'citação' e o 'direito de ser ouvido'. Uma vez que nem todos os titulares de um direito difuso podem comparecer a juízo – por exemplo, todos os interessados na manutenção da qualidade do ar, numa determinada região – é preciso que haja um 'representante adequado' para agir em benefício da coletividade, mesmo que os membros dela não sejam 'citados' individualmente. Da mesma forma, para ser efetiva, a decisão deve obrigar a todos os membros do grupo, ainda que nem todos tenham tido a oportunidade de ser ouvidos. Dessa maneira, outra noção tradicional, a da *coisa julgada*, precisa ser modificada, de modo a permitir a proteção judicial efetiva dos interesses difusos.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis da tutela inibitória coletiva*, p. 151.

<sup>91</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 50 (grifos no original).

Já se defendeu o uso da Ação Popular, regulamentada pela Lei 4.717/65, para a defesa do meio ambiente. Por meio dessa ação, que viabiliza a democracia participativa, seria possível a qualquer cidadão pleitear a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, histórico e cultural, à moralidade administrativa e ao meio ambiente, estando dispensado do adiantamento de qualquer despesa processual, podendo a coisa julgada ter efeitos *erga omnes* (ressalvado o caso em que a demanda for julgada improcedente por insuficiência de provas). Contudo, criticava-se o fato de as pessoas jurídicas<sup>92</sup> e de o Ministério Público<sup>93</sup> não serem legítimos para a propositura da ação, bem como de o sucumbente ter de arcar com os encargos ao final do processo<sup>94</sup>. Além disso, argumentava-se que a ação carecia de fim preventivo, persistindo, ademais, o problema da provável falta de interesse do cidadão em representar individualmente a favor da coletividade, que teria que suportar os ônus de uma demanda judicial e arriscar-se a, eventualmente, ter de arcar com as custas, além de que inevitavelmente dispenderia com advogado e demais gastos não reembolsáveis.

Diante da necessidade de se tutelar adequadamente os direitos difusos, surgiu a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), voltada inclusive para a tutela do meio ambiente. Desse modo, o problema da legitimidade estaria resolvido, já que o Ministério Público, as pessoas jurídicas de direito interno e as associações passaram a poder propor a ação. Ainda, a lei também dispensou o adiantamento das custas, liberando as associações da condenação às verbas de sucumbência, ressalvada a má-fé. A coisa julgada, em seus efeitos subjetivos, foi prevista na forma *erga omnes* e *secundum eventum litis*, havendo instrumentos para a tutela de urgência e preventiva.

Argumenta-se que o grande equívoco da Lei da Ação Civil Pública foi não ter contemplado o cidadão no rol de legitimados para sua propositura. Para a efetiva aplicação do princípio da participação popular, deveria ser-lhe conferida essa

---

<sup>92</sup> De acordo com a Súmula nº 365 do STF: Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_301\\_400](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400)>. Acesso em 26/10/2012.

<sup>93</sup> De acordo com o art. 9º, da Lei 4.717/65, o Ministério Público pode prosseguir no feito somente no caso de o autor originário ter desistido da ação.

<sup>94</sup> Ressalte-se que esse era o contexto anterior à Constituição de 1988. Com o advento da Carta Magna de 1988, que trouxe consigo o art. 5º, LXXIII, não foi recepcionado o art. 10 da Lei 4.717/65, o qual trata do pagamento de custas e preparo ao final pelo sucumbente. Entretanto, em havendo má-fé, haverá condenação ao décuplo das custas, segundo preceitua o art. 13 da Lei 4.717/65 (ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de Processo Civil* v. 5, p. 285).

legitimação. Afinal, de que adiantará a educação para o exercício de direitos se não houver meios para efetivá-los? Pertinentes são as palavras de Luciane TESSLER:

Não se pretende aqui desprestigiar os avanços, no tocante à legitimidade, da Lei da Ação Civil Pública, mas apenas ressaltar que não basta uma participação 'semidireta'. *Sem conferir legitimidade também ao cidadão não se estará realizando, por completo, o princípio da participação.*<sup>95</sup>

Assim, na linha de uma nova postura processual frente aos direitos não individuais adveio o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), no intuito de tutelar o direito do consumidor, entendido como “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” (artigo 2º). No entanto, em seu Título III, ao mencionar a defesa do consumidor em juízo, abrange a proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, direitos esses que se encontram conceituados nos incisos do parágrafo único do artigo 81, do referido Código.

Saliente-se que o artigo 90 do Código de Defesa do Consumidor faz referência ao Código de Processo Civil (CPC) e à Lei da Ação Civil Pública, como lhe sendo complementares, naquilo que forem compatíveis. Do mesmo modo, o artigo 21 da Lei 7.347/85 (incluído pela Lei 8.078/90) assevera que os dispositivos do Título III do Código de Defesa do Consumidor, no que não for lhe forem contrários, aplicam-se a essa lei, na defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais. Assim, é imperioso afirmar que a Lei da Ação Civil Pública conjugada com o Título III do Código de Defesa do Consumidor formam o chamado “sistema processual coletivo”.

A Lei 7.347/85 previu a ampliação do rol de legitimados para a propositura da ação. Ensina TESSLER<sup>96</sup> que, mesmo antes do advento dessa lei, o Decreto 83.540/79, que regulamenta a aplicação da Convenção Internacional sobre responsabilidade civil em danos causados por poluição por óleo, e a Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, já conferiam legitimidade ao Ministério Público para a defesa ambiental, em seus artigos 9º e 14, § 1º, respectivamente. Os atuais legitimados para a proteção do meio ambiente são os descritos no artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública e no artigo 82 do Código de

---

<sup>95</sup> TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas Jurisdicionais do Meio Ambiente*, p. 195 (grifos no original).

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 189.

Defesa do Consumidor. Destaque-se que a Defensoria Pública passou a adentrar o rol de legitimados a partir de 2007 (artigo 5º, II, da Lei 7.347/85).

Porém, para evitar demandas propostas por quem não esteja apto e aparelhado para discutir a questão, deve-se demonstrar a “adequada representatividade”.<sup>97</sup> Assim, as associações devem demonstrar constituição prévia de um ano e pertinência temática, podendo a primeira ser dispensada, segundo os ditames do artigo 5º, § 4º, da Lei 7.347/85, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido. O magistério de Elton VENTURI assim ensina:

É a preocupação com a adequada representatividade, tópico de relevância inquestionável em sede de ações coletivas, uma vez que se trata de aferir se o ente autor da demanda coletiva está ou não apto a deduzir em juízo a pretensão de determinada categoria, grupo ou classe (ações coletivas *stricto sensu*), de toda a comunidade (direito difuso), ou, senão, individual, mas homogeneamente considerada em função da existência de uma origem comum (direitos individuais homogêneos).<sup>98</sup>

A Lei 9.494/97, no artigo 2º-A, parágrafo único, somando dois requisitos aos anteriores, incorreu em equívoco ao estabelecer que: “Nas ações coletivas propostas contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias e fundações, a petição inicial deverá obrigatoriamente estar instruída com a ata da assembleia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços.” Claramente, observa-se a inconstitucionalidade em se tratando de direitos difusos, o que representaria restrição do direito de ação. Interpreta-se, assim, que o legislador quis dizer ações coletivas tratando da tutela de direitos individuais homogêneos, de modo que, nesse caso, a decisão contemplasse os que aderiram à ação. Contudo, o dispositivo continua em vigor.

Por fim, elaborando-se uma interpretação sistemática, infere-se que é possível a tutela preventiva ambiental ajuizada pelo cidadão, que deve se utilizar da Ação Popular, conjugada com os artigos 5º, XXXV e 225 da Constituição Federal, do artigo 84 do Código de Defesa do Consumidor e do artigo 1º da Lei 4.717/65.

---

<sup>97</sup> VENTURI, Elton. *Execução da Tutela Coletiva*, p. 37.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 37.

## 5 A TUTELA INIBITÓRIA AMBIENTAL: NOÇÕES GERAIS

Apresentado um panorama acerca da evolução do processo civil clássico para a defesa de direitos difusos, categoria na qual está incluído o meio ambiente, abre-se espaço para uma exposição a respeito de uma forma de tutela voltada à proteção ambiental. Focando-se no escopo do trabalho, será analisada em linhas gerais a tutela que, atuando antes do ilícito ou mesmo após sua ocorrência, representa importante instrumento para a proteção efetiva do meio ambiente, bem de difícil ou impossível reparação. Dada essa sua característica, não se mostra o bem satisfatoriamente resguardado por meio da atuação depois de perpetrado o ato contrário ao direito ou advindo o dano.

Ainda, ao enunciar que é direito de todos a fruição desse bem, a Carta Maior, em seu artigo 225, impõe à coletividade e ao Poder Público o dever de defesa e proteção do ambiente, que se efetivam por meio do instrumento adequado. Desse modo, em se tratando do bem jurídico ambiental, inegável a relevância de a prestação do Estado incidir em momento anterior à própria violação da norma.<sup>99</sup>

### 5.1 CONCEITO

Verificada a insuficiência do processo civil clássico para a adequada tutela de determinados direitos, em especial os elencados como fundamentais, faz-se necessária a inserção de técnicas específicas voltadas à integridade desses bens.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> O artigo 225 da Constituição é bastante claro ao anunciar que, ao lado do direito da coletividade de usufruir do meio ambiente ecologicamente equilibrado, possui esta, junto ao Poder Público, a obrigação de defendê-lo em prol das futuras gerações.

<sup>100</sup> Destaque-se que, não obstante tenha a tutela inibitória sido desenvolvida com mais afincos pelos processualistas, a proteção inibitória dos direitos pode ser também encontrada no campo do direito material. A compreensão da correlação entre a tutela inibitória e o direito material advém da anteriormente mencionada distinção entre “tutela de direitos” e “tutela jurisdicional de direitos”. Contudo, reconhece-se que, por conta da vedação da autotutela e do monopólio pelo Estado da prestação jurisdicional dos direitos, é quase inevitável a utilização do processo para a obtenção do bem da vida por quem lhe é titular (VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. *A construção da responsabilidade civil preventiva no direito civil contemporâneo*, p. 222 e ss.).

Nesse sentido, e a título de exemplo, Joaquim SPADONI, bem elucida que “o fundamento substancial da tutela inibitória genérica, no direito brasileiro, reside no direito ao cumprimento



Nesse sentido, não há forma melhor de proteger o meio ambiente, bem fundamental de difícil ou impossível reparação, senão pela prevenção do ilícito, ou pelo impedimento de sua continuação ou repetição.

Desse modo, pode-se afirmar que a tutela inibitória direciona-se contra o ilícito, objetivando evitar a prática, a repetição ou a continuação do ato contrário ao direito. É, portanto, forma de resguardar a legitimidade do ordenamento jurídico, tendo por escopo a intangibilidade de direitos. Nesse ponto reside a distinção em relação à tutela ressarcitória, que se volta ao passado, após a perpetração do ilícito. Nesta última, importa saber o agente causador do dano e o grau de sua culpabilidade.

Desse modo, explica MARINONI<sup>101</sup> que é possível pensar em tutela inibitória atípica a partir da compreensão de que uma tutela que se volte contra o ilícito não se propõe à obrigatoriedade de reparar o dano. Inclusive, desnecessário falar em dano, uma vez que, como será visto, o ilícito pode ou não produzir dano, bem como este pode advir até mesmo de atos lícitos. Contudo, deve-se admitir que, na maior parte dos casos, um ilícito torna-se evidente em face de um dano. Assim, ainda que a inibitória seja pensada para atuar contra a prática do ato contrário ao direito, associa-se muitas vezes ao dano, que é consequência a qual pode ser impedida por esse tipo de tutela.<sup>102</sup>

Ainda, ensina o processualista que, diferentemente do direito italiano, no ordenamento brasileiro a inibitória não se presta apenas a impedir um fazer, mas também serve para impor atos comissivos. Isso pois os ilícitos podem ter a forma de um fazer ou de um não fazer e, desse modo, a tutela inibitória poderá ser positiva ou negativa, respectivamente. Associa-se esse dado às *prohibitory injunction* (diante da necessidade de um não fazer) e *mandatory injunction* (diante de um mandamento positivo) do direito norte-americano.<sup>103</sup>

---

específico da obrigação de fazer, não fazer e entrega de coisa, que tem por consectário o direito à inibição do ato violador de direito, estando consagrado nos arts. 461 e 461-A do CPC, normas estas que são tanto de direito processual quanto de direito material” (SPADONI, Joaquim Felipe. *Ação inibitória: a ação preventiva prevista no art. 461 do CPC*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 47 *apud* VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. *A construção da responsabilidade civil preventiva no direito civil contemporâneo*, p. 223).

<sup>101</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória*, p. 37-38.

<sup>102</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil* v. 2 – Processo de conhecimento. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 437.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 438.

A tutela inibitória é ação de cognição exauriente, podendo se prestar à defesa de qualquer espécie de direito, independente de tipificação. Nada impede que seja concedida mediante provimento antecipatório, já que é de sua natureza a proteção de bens que somente serão resguardados mediante antecipação da tutela.

Sua efetivação está acompanhada da utilização dos artigos 461, do CPC e 84, do CDC, que permitem ao magistrado efetivamente impedir a prática, a repetição ou a continuação de um ilícito, por meio de uma sentença que comine multa, caso não obedecida a ordem, e que admita tutela antecipatória dessa natureza.<sup>104</sup>

O fato de a inibitória ter como um dos desígnios a prevenção da prática do ilícito – inibitória pura –, ou seja, a atuação em momento anterior a sua prática, já foi visto como limitação à autonomia da vontade, refletindo as ideias tipicamente liberais.<sup>105</sup> Atualmente, porém, não resiste mais tal justificativa frente ao novo modelo de Estado e à real percepção dos direitos que não são facilmente reparados ou revertidos em pecúnia. Percebe-se, assim, que essa é a forma mais eficaz de se tutelar bens jurídicos. No caso brasileiro, exemplos disso são o interdito proibitório e o mandado de segurança preventivo, nos quais a tutela preventiva é o próprio objeto do processo.

## 5.2 ILÍCITO *VERSUS* DANO

Inicialmente, é pertinente fazer a diferenciação entre as categorias do ilícito e do dano. Classicamente, sob um ponto de vista liberal, em que tudo era pensado como podendo se reduzir a valores monetários, ilícito e dano eram considerados conceitos sinônimos. Assim, pode-se dizer que o conceito de ilícito civil foi construído em virtude de sua consequência patrimonial. Em verdade, não se via a necessidade e a importância de tutelar bens que não poderiam de ser expressos em pecúnia.

Porém, não obstante ainda haja confusão, tanto no direito nacional quanto no comparado, os institutos do ilícito e do dano devem ser reconhecidos como

---

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 436.

<sup>105</sup> BARASSI, Lodovico. *La teoria generale delle obbligazioni*. Milano: Giuffrè, 1964, p. 428 *apud* MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória*, p. 52.

sendo distintos. Isso pois nem todo ilícito produz dano, e nem todo dano decorre de um ilícito.

Independente de ter se perpetrado o dano, a caracterização do ilícito é plenamente possível. A ilicitude se encontra na mera transgressão da norma, na infração de um dever legal ou contratual. Desse modo, não necessariamente de um ato contrário ao direito haverá repercussão indenizatória decorrente de dano.<sup>106</sup>

Assim, o dano é uma das possíveis consequências do ilícito, e mesmo que aquele não se verifique, este deve ser punido. PONTES DE MIRANDA, em seu famoso “Tratado de Direito Privado”, já dizia que “há mais atos ilícitos ou contrários a direito que os atos ilícitos de que provém obrigação de indenizar. Por outro lado, há obrigação de indenizar sem ilicitude do ato ou de conduta.”<sup>107</sup>

Como bem observa MARINONI,<sup>108</sup> uma importante conquista da doutrina italiana foi elaborar a distinção entre ato ilícito e fato danoso, a partir da releitura do conceito de ilícito.

A tradicional teoria dos ilícitos civis se baseia na conjugação dos seguintes elementos para a caracterização do ato ilícito: conduta voluntária, comissiva ou omissiva; culpa do agente; violação de norma jurídica de Direito Privado; dano a outrem; nexos de causalidade entre conduta e dano.<sup>109</sup> Nesse sentido é o ensinamento de Orlando GOMES, segundo o qual “*ato ilícito* é, assim, a ação ou omissão culposa com a qual se infringe, direta e imediatamente, um preceito jurídico do Direito Privado, causando-se dano a outrem.”<sup>110</sup>

Contudo, diferentemente do que proclama essa teoria, a culpa e o dano não são pressupostos necessários do ato ilícito. Por isso, quando se fala em tutela adequada do meio ambiente, deve-se pensar em meios destinados a combater tanto o ilícito quanto o dano. A análise da culpabilidade, na realidade, só é relevante para a tutela do dano.

---

<sup>106</sup> STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 124.

<sup>107</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado*. Parte Geral – Tomo II. 3. ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1970, p. 201.

<sup>108</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória*, p. 40 e ss.

<sup>109</sup> LEMOS, Paula M. F. de. Ato Ilícito e Reparação por Dano. Disponível em: <[http://www.ugf.br/editora/pdf/voxjuris\\_2/artigo1.pdf](http://www.ugf.br/editora/pdf/voxjuris_2/artigo1.pdf)>. Acesso em 26/10/2012.

<sup>110</sup> GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. 18. ed. Atualização e notas de Humberto Theodoro Júnior. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002, p. 488 (grifos no original).

PONTES DE MIRANDA mencionava a distinção entre ilícitos culposos (ato ilícito *stricto sensu*) e não culposos (ato ilícito *stricto sensu* bruto), alertando, assim, para a existência do ilícito sem culpa.<sup>111</sup>

MARINONI, ao fazer a distinção a respeito das ações inibitória e de remoção do ilícito, à luz do direito ambiental, explica que:

A dificuldade de se compreender tais ações advém da falta de distinção entre ato ilícito e dano. Quando se associa ilícito e dano, conclui-se que toda ação processual voltada contra o ilícito é ação ressarcitória ou de reparação do dano. Acontece que há ilícitos cujos efeitos se propagam no tempo, abrindo as portas para a produção de danos. Isso demonstra que o dano é uma consequência eventual do ilícito, mas que não há cabimento em ter que esperar pelo dano para invocar a prestação jurisdicional.<sup>112</sup>

Nessa linha, Judith MARTINS-COSTA menciona a ruptura que ocorreu na conceituação do ilícito com o advento do Código Civil de 2002. Segundo a jurista, diferentemente do que explicitava o artigo 159 do Código Civil de 1916, os artigos 186, 187 e 927 do atual Código indicam o rompimento do elo que havia entre a ilicitude e o dever de indenizar por dano ao patrimônio. Ressalta ainda que, anteriormente ao hodierno entendimento, a noção de ilícito se encontrava ligada de forma intrínseca às categorias da culpa e do dano, de forma que se cogitava apenas na “ilicitude de fins”, pouco se pensando na “ilicitude de meios”. Nas palavras da autora: “essa concepção não deixava espaço à percepção dos variados casos em que ocorre o nascimento do dever de indenizar independentemente da prática de um ato ilícito.”<sup>113</sup>

Diante dessa nova lógica, abre-se espaço a reflexões mais adequadas a respeito das relações contratuais duradouras e dos direitos de personalidade, coletivos e difusos, em especial no que toca à questão ambiental.

Como conclusão, TESSLER ressalta que “o *ilícito ambiental* consiste na violação a uma norma, independentemente de voluntariedade e de culpabilidade”.<sup>114</sup>

<sup>111</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado*, p. 205.

<sup>112</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. O Direito Ambiental e as Ações Inibitória e de Remoção do ilícito. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/1443/IlcitoAmbt.pdf>>. Acesso em 26/10/2012.

<sup>113</sup> MARTINS-COSTA, Judith. Breves anotações acerca do conceito de ilicitude no nCC (estruturas e rupturas em torno do art. 187). Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,M1726,51045-Breves+anotacoes+acerca+do+conceito+de+ilicitude+no+nCC>>. Acesso em 26/10/2012.

<sup>114</sup> TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas Jurisdicionais do Meio Ambiente*, p. 212 (grifos no original).

É conceito que considera que houve concordância com a existência do risco antes mesmo de se manifestar a vontade.

A voluntariedade deve ser flexibilizada a favor do bem ambiental. Não é razoável exigir que o agente poluidor tenha tido a intenção de provocar danos, sob pena de as lesões nunca serem reparadas. Em face do dever de preventividade, aquele que assume o risco ao desenvolver atividade potencialmente poluidora deve se responsabilizar pelos eventuais danos que ocorram. Mesmo no caso de ter adotado as medidas necessárias para a tolerabilidade da atividade, em função dos ditames do princípio do poluidor pagador, deverá o agente arcar com os custos da degradação ambiental, sendo esta uma externalidade negativa advinda da atividade desenvolvida.<sup>115</sup>

### 5.3 PRESSUPOSTOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS

O pressuposto da tutela inibitória é a iminência da prática de um ilícito. Não há qualquer preocupação na questão da ocorrência do dano, conforme visto, uma vez que é maneira de se proteger a norma, que, dotada de imperatividade, não pode ser violada. Assim, a simples ameaça de lesão já legitima o ofendido a pleitear proteção do bem assegurado pela norma. E como a proteção ambiental se trata de obrigação passiva universal, a todos pode ser imputado esse dever.

A análise da culpa, por sua vez, é dispensável, já que o ato contrário ao direito pode ocorrer independente da intenção do agente. Como dito, a análise da culpabilidade importa para a tutela do dano. Ainda, soma-se a isso o fato de que é difícil se apurar a culpa nos casos de tutela preventiva. Sendo ação, em certos casos, voltada para o futuro, ou seja, para evitar que algo se concretize no futuro, é inviável exigir-se antecipadamente a análise do desígnio de que se revestiria o agente num ato ainda não ocorrido. A coletividade como um todo é responsável pela proteção do meio ambiente, sendo dispensada a análise da culpabilidade do agente que age ilicitamente, violando o ordenamento. Assim, optando por desenvolver certa atividade que exponha o ambiente a riscos, o agente passa a ter o dever de

---

<sup>115</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. O Direito Ambiental e as Ações Inibitória e de Remoção do ilícito. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/1443/IllicitoAmbt.pdf>>. Acesso em 26/10/2012.

providenciar todas as medidas necessárias para que o exercício desta seja consentido e o risco seja tolerado. Lembre-se que a licitude da atividade é aferida a partir de sua tolerabilidade.

A inibitória, voltada ao ilícito, terá cumprido perfeitamente o papel a que se presta caso logre evitar a própria prática do ilícito. Isso é possível para os casos em que, antes mesmo da violação da norma – apenas diante da iminência do seu descumprimento –, há a implementação desse tipo de tutela. Porém, para a situação em que já houve a perpetração da ação ilícita, deverá ser observada se sua eficácia perdura ou não no tempo. Se os efeitos da ação ilícita persistem no tempo, o caso será de remoção do ilícito. Nesse ponto, TESSLER fornece o exemplo da exposição de lixo tóxico no meio ambiente.<sup>116</sup> Trata-se de uma ação, a de expor o objeto lesivo ao ar livre, cujos efeitos se protraem no tempo, dia após dia. Desse modo, a tutela idônea será a de retirar do local o lixo exposto. Note-se, mais uma vez, que a ação ilícita já foi praticada, restando apenas a possibilidade de remover os efeitos dela decorrentes. Em caso contrário, de não haver efeitos a partir do ato contrário ao direito, caberá então verificar se houve dano, pois poderá ser necessária tutela que busque ressarcir os prejuízos causados.

Ainda, há casos em que há ação ilícita reiterada, sem que exista a eficácia continuada decorrente de ação ilícita instantânea. Na hipótese da necessidade de remoção do ilícito, a ação tem efeitos que perduram no tempo; no caso da inibitória, ela se justifica quando a continuação da ilicitude se dá por meio da prática reiterada da ação. Isso porque, nesta última proposição, “como a ilicitude deriva de uma ação que ainda está em marcha, o necessário é impedir a sua continuação, motivo pelo qual se deve pensar em tutela inibitória – e não em remoção do ilícito.”<sup>117</sup>

A Constituição, em seu artigo 225, garante ao cidadão a inviolabilidade do meio ambiente, ao mesmo tempo em que exige da coletividade e do Poder Público a proteção desse bem jurídico, para que permaneça hígido e ecologicamente equilibrado. Essa é norma de direito fundamental que representa o fundamento da tutela preventiva, expressando materialmente a garantia do cidadão de usufruir de um meio ambiente não violado por práticas depredatórias.

---

<sup>116</sup> TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas Jurisdicionais do Meio Ambiente*, p. 241.

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 240.

No âmbito processual, normas de cunho instrumental viabilizam a concretização das normas de direito material, tornando, desse modo, possível a efetivação dos direitos atribuídos ao indivíduo, mas que, por vezes, não lhe são conferidos voluntariamente ou são ameaçados.

A tutela preventiva encontra amparo em normas de três diplomas essenciais: no artigo 5º, XXXV da Constituição, no artigo 461 do CPC (tutela individual) e no artigo 84 do CDC (tutela coletiva)<sup>118</sup> – abrindo estes espaço para as sentenças mandamental e executiva.<sup>119</sup> Tratando o presente trabalho do meio ambiente, inserido na categoria de direito difuso, o qual será tutelado, em geral, por meio de ação coletiva, o artigo base nesse caso é o 84, do CDC.

O artigo 5º, XXXV, da Constituição, garante que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Nesse último trecho é que reside fundamento maior da inibitória,<sup>120</sup> o que, por si só, dispensa qualquer previsão infraconstitucional que a embase. Os artigos 461, do CPC e 84, do CDC, por sua vez, garantem a tutela específica da obrigação de fazer ou não fazer (dever de abstenção). Ou seja, diante do não cumprimento de uma prestação, o cidadão passa a ter o direito à tutela adequada para o caso concreto, podendo esta se dar por meio da tutela inibitória, o que permite, assim, a fruição do bem não violado.

#### 5.4 A ILICITUDE DO RISCO INTOLERÁVEL

A presença do risco é realidade inerente a uma sociedade em constante evolução, que preconiza o desenvolvimento tecnológico e industrial e busca constantemente o conforto e o aperfeiçoamento das conveniências da vida moderna. Contudo, esses avanços normalmente ocorrem à custa da degradação ambiental, a qual nem sempre é pensada de maneira controlada.

O ideal seria que houvesse classificação elaborada pelo legislador a respeito dos riscos, de acordo com seu grau de tolerabilidade, a ser aferido por meio da

---

<sup>118</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil* v. 2, p. 439.

<sup>119</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória*, p. 39.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 39.

verificação da relação do custo e do benefício de cada atividade. Assim, diante de uma importante benfeitoria proporcionada à sociedade, mesmo uma atividade perigosa deveria ser tolerada. Entretanto, é ilusório imaginar que o legislador seja capaz de categorizar todas as atividades presentes e prever todas as futuras, no intuito de especificar se os riscos que advêm delas são toleráveis ou intoleráveis.

Diante disso, é possível afirmar que quaisquer previsões legais são apenas exemplificativas, uma vez que exigir tipificação do risco seria negar tutela ao direito fundamental a um meio ambiente sadio e equilibrado. É imprescindível que se pondere sobre a impossibilidade de se tipificar exaustivamente as atividades potencialmente lesivas ao ambiente. Portanto, como afirmado por Luciane TESSLER,<sup>121</sup> conclui-se

que qualquer conduta que gere risco excessivo ao ambiente, de forma a efetivamente ameaçar o equilíbrio ecológico, afronta o direito fundamental à inviolabilidade do meio ambiente. Dessa forma, o risco ambiental intolerável configurará ilícito para o fim de ser objeto de tutela inibitória, mesmo quando não for expressamente tipificado.

Por vezes, junto com o risco pode vir o dano, situação que se resolve no campo do direito da responsabilidade. Pode, ainda, ocorrer de o meio ambiente ser exposto a risco exagerado sem haver dano, ou haver a exposição a risco, mas os benefícios trazidos à sociedade compensarem. Desse modo, há os riscos inevitáveis, porém tolerados, dado o benefício que trazem à coletividade. Seriam, portanto, riscos lícitos. Já aqueles não tolerados, que devem ser afastados para se evitar o dano, podem ser classificados em riscos ilícitos.

Assim, o risco lícito é aquele tolerado pela norma. Mesmo existindo riscos e prejuízos ambientais, o legislador, numa ponderação, entendeu ser conveniente suportar a atividade. O risco ilícito, por sua vez, é considerado inadmissível, seja por não se justificar frente a uma potencial lesão ao meio ambiente, seja por ser excessivamente arriscada a atividade. Nesse caso, independentemente de haver dano concreto, este é potencial, e deve ser evitado. A maneira de prevenir esse risco é a tutela inibitória; para afastá-lo, cabe a tutela de remoção do ilícito.

Diante do caso concreto, para se determinar o direito que deve prevalecer, num conflito entre direitos fundamentais constitucionalmente protegidos, o método a ser utilizado é o princípio da proporcionalidade, já que não há relação absoluta de

---

<sup>121</sup> TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas Jurisdicionais do Meio Ambiente*, p. 222-223.



precedência abstrata entre os direitos. Este princípio busca uma maior racionalidade na tomada de decisões e na adoção de um ato estatal que almeje promover a realização de um direito fundamental ou de um interesse coletivo, implicando, assim, restrição a outros direitos fundamentais.

O princípio da proporcionalidade se manifesta em três subprincípios: i) princípio da adequação – se a medida é idônea e útil para alcançar o objetivo desejado; ii) princípio da necessidade – os atos de restrições devem ser necessários, prezando pela intervenção mínima; iii) princípio da proporcionalidade em sentido estrito – os meios escolhidos devem ser proporcionais aos fins almejados.<sup>122</sup>

De acordo com a primeira máxima parcial, um meio adequado é aquele que permite que um objetivo seja alcançado ou fomentado. Expressa, assim, a exigência de uma máxima adequação em relação às possibilidades fáticas, trazendo certa ideia de eficiência. O teste da adequação, portanto, envolve o exame de sua aptidão para fomentar os objetivos visados. Trata-se, aqui, de um exame absoluto com um critério negativo, que busca afastar os meios não adequados.

A necessidade, por sua vez, implica um exame comparativo. Um ato estatal que limita um direito fundamental será necessário caso a realização do objetivo perseguido não possa ser promovida, com a mesma intensidade, por meio de outro ato que limite, em menor medida, o direito fundamental atingido. Compara-se o ato com medidas alternativas, exigindo-se que, dentre dois meios aproximadamente adequados, seja escolhido aquele que intervenha de modo menos intenso.

Pode-se dizer que os dois primeiros exames dizem respeito a uma relação de meio-fim. Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito consiste em um sopesamento entre a intensidade da restrição ao direito fundamental atingido e a importância da realização do direito fundamental que com ele colide e que fundamenta a adoção da medida restritiva. Ou seja, o aumento no grau de afetação de um princípio exige um correspondente aumento no grau de importância na satisfação do princípio colidente. Se os motivos que fundamentam a adoção de tal medida não tiverem peso suficiente para justificar a restrição ao direito fundamental atingido, a medida não pode ser considerada proporcional em sentido estrito.

---

<sup>122</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*, p. 116 e ss.

Ressalte-se que a relação entre essas três máximas é de subsidiariedade. Assim, se uma medida é tida como inadequada, não há sentido em se proceder ao exame da necessidade. Assim como se o meio é adequado, porém desnecessário, não se faz a análise da proporcionalidade em sentido estrito. Por isso, não é necessário que em todos os casos se realize o exame a partir das três máximas.

Pelo exposto, conclui-se que, em matéria ambiental, frente a uma situação de risco, incumbe ao magistrado a análise da vedação legal ou não a essa atividade. Se não houver, verificará a tolerabilidade do risco, no caso concreto, por meio do princípio da proporcionalidade, conforme explicitado acima. Se houver, deve conceder a tutela inibitória para prevenção do ilícito, ou a tutela de remoção do ilícito, na hipótese de este já ter sido perpetrado. Tendo sobrevivendo o dano, deverá haver o adequado ressarcimento.

## 5.5 A TUTELA INIBITÓRIA EM CONTRAPOSIÇÃO A OUTRAS FORMAS DE TUTELA

Não obstante alguns aspectos de convergência, faz-se necessária a distinção entre a tutela inibitória e outras espécies de tutela, tais como a tutela cautelar e a antecipatória.

Quanto à cautelar, ressalte-se, inicialmente, que se trata de espécie de tutela de urgência, cuja finalidade, em síntese, é a de assegurar o resultado útil ao processo principal, diante do receio de dano irreparável, mas sem que se satisfaça de imediato o direito da parte – nisso reside uma das distinções para com a tutela antecipatória. É, assim, forma de se eliminar situações de risco que podem tornar ineficaz o futuro resultado do processo, em caso de provimento, conferindo, assim, segurança a uma futura execução. Desse modo, diante de fundado receio de dano irreparável, há proteção ao direito que se busca alcançar, sem, contudo, satisfazê-lo.

A tutela antecipatória, por sua vez, é caracterizada por ser satisfativa, uma vez que objetiva garantir imediatamente o direito da parte, nos casos em que houver prova cabal acerca da verossimilhança da alegação da parte (artigo 273, do CPC) e do fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação na não concessão dessa tutela (artigo 273, I, do CPC), ou diante da caracterização do abuso de direito

de defesa ou do manifesto propósito protelatório do réu (artigo 273, II, do CPC). É, portanto, a possibilidade de o juiz antecipar os efeitos da sentença de procedência, mesmo que provisoriamente.<sup>123</sup>

Assim, diante da manifestação do juiz acerca da existência da verossimilhança do direito alegado pelo autor (sacrificando, muitas vezes, o direito improvável em benefício do provável), deverá ele ordenar que medidas executivas ou mandamentais sejam tomadas, de modo a efetivar a antecipação dos efeitos da tutela. Nesse ponto, o Professor gaúcho Ovídio A. Baptista da SILVA diferencia a “segurança da execução”, traduzida em cautelaridade, da “execução-para-segurança”, caracterizada pela urgência e provisoriedade.<sup>124</sup>

A tutela inibitória, objeto do presente estudo, se distingue das demais por ser ação de cognição exauriente, que visa impedir a prática, a repetição ou a continuação de uma conduta ilícita. Há possibilidade de amplo debate acerca das provas de fato e de direito, além de espaço ao contraditório pleno e da aptidão para formar a coisa julgada material.<sup>125</sup>

Para sua concessão, não há necessidade de se observar o *periculum in mora*, o qual é indispensável nas tutelas antecipatória e cautelar. Diferentemente desta, a inibitória prescinde da propositura de ação principal, sendo, por si só, objeto do processo que visa à proteção do direito material e à solução da lide em definitivo.

Tecendo diferenciação entre os provimentos cautelar e inibitório, José Carlos Barbosa MOREIRA ensina que:

Um deles tende a assegurar de modo imediato a eficácia do próprio processo, e só indiretamente protege o direito substantivo litigioso; assim, não postula a cabal demonstração da existência deste, e por outro lado é utilizável ainda quando ele já tenha sido lesado, objetivando aí evitar, não, é óbvio, o dano decorrente da lesão, mas um segundo dano, consistente na supressão ou na redução dos meios de que se dispõe para tentar compor o primeiro. O outro tipo visa a proteger de maneira direta a situação material em si, razão por que a providência judicial descansará no prévio acerto do direito (*lato sensu*) e jamais assumirá feição de provisoriedade, nem podendo qualificar-se de instrumental senão no sentido genérico em que o é todo o processo, mas apresentando em qualquer caso

<sup>123</sup> SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. *Curso de Processo Civil* – vol. I (Processo de Conhecimento). 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 134.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 136, 139-140.

<sup>125</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela inibitória da vida privada*, p. 112.

caráter *definitivo* – ou, se quisermos usar linguagem tipicamente carneluttiana, "*satisfativo*".<sup>126</sup>

No que toca à tutela antecipatória, nada impede de ela ser utilizada em conjunto com a inibitória, uma vez que se mostra bastante razoável a existência de uma determinada situação em que o direito material será adequadamente protegido apenas se antecipada parcela dos efeitos do ato jurisdicional final, mediante tutela imediata provisória. Prova disso é a dicção do artigo 461, § 3º do CPC, dispositivo que, ao fundamentar a tutela inibitória no ordenamento pátrio, permite que seja concedida antecipação dos efeitos da tutela (não necessariamente liminares), presentes a relevância do fundamento da demanda e o justificado receio de ineficácia do provimento final. Esse instrumento é de suma importância para casos em que o tempo na espera do processo, até que se faça a cognição exauriente do juiz, possa resultar na ineficácia do provimento jurisdicional final.

Os requisitos acima apontados demonstram que a parte deve indicar o perigo de ocorrer o ilícito antes do provimento final (*periculum in mora*), sem a necessidade de se perquirir sobre o dano, conforme já explicitado, bem como assinalar a plausibilidade do direito afirmado (*fumus boni iuris*).

---

<sup>126</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. Tutela sancionatória e tutela preventiva. In: *Temas de Direito Processual* – 2ª série. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 25 (grifos no original).

## 6 A TUTELA INIBITÓRIA AMBIENTAL A PARTIR DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

Indubitavelmente, o princípio da precaução desempenha importante papel na proteção ambiental, conforme visto, pois por meio dele é possível se evitar práticas potencialmente danosas, mesmo que não haja plena comprovação científica quanto a sua ocorrência e extensão. Na mesma linha, é um respeitável instrumento usado na rotina dos tribunais, os quais, com fundamento em tal norma, exercem a proteção de bem de difícil ou impossível reparação, além da prevenção de riscos desconhecidos, cientes de que o conhecimento científico não é capaz de albergar todas as relações de causalidade possíveis, intrínsecas às novas tecnologias, em toda sua plenitude.

Nesse contexto, a tutela inibitória ambiental encontra no princípio da precaução um bom aliado. A situação ideal é pensar na utilização de tal norma numa ocasião em que a prestação jurisdicional se antecipa à própria prática do ilícito, sem haver necessidade de se atentar para a questão do dano, por mais que, muitas vezes, esse fator esteja associado à prática do ato contrário ao direito.

### 6.1 O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO *VERSUS* EXTREMISMO AMBIENTAL

É forçoso visualizar que, junto aos benefícios trazidos pela aplicação do princípio da precaução, pairam também muitas dúvidas acerca dos danos de eventual extremismo ambiental. Evidente que, em contraposição às manifestas vantagens, deve-se ter em mente que distorções podem decorrer do mau emprego desse princípio pelos operadores jurídicos. Diante disso, surgem perguntas do tipo: devemos realmente ser cautelosos? Se sim, quão cautelosos devemos ser?

Nesse campo, ganha espaço o confronto entre uma leitura econômica do Direito e o que o excesso de otimismo quanto à garantia de direitos pode acarretar. Thaís VENTURI<sup>127</sup> elucida que a racionalidade da teoria econômica aplicada ao

---

<sup>127</sup> VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. *A construção da responsabilidade civil preventiva no direito civil contemporâneo*, p. 98 e ss.

Direito foi fruto do movimento *Law and Economics*, o qual preconiza pela interdisciplinaridade entre as ciências, em busca do mútuo aprimoramento. Assim, a metodologia econômica é utilizada para avaliar os reflexos de certa norma jurídica ou decisão judicial no contexto social, obtendo-se como resultado uma avaliação acerca da efetividade dessa norma ou decisão. Entretanto, é imperioso conscientizar-se sobre as limitações de uma análise econômica no campo jurídico. O Direito é permeado de opções legislativas e jurisdicionais, as quais muitas das vezes são feitas desconsiderando-se os critérios de eficiência econômica. Os direitos fundamentais, por exemplo, espelham a opção do ordenamento de determinada época de garantir aos cidadãos direitos básicos, de núcleo intangível, os quais não podem ser reduzidos a parâmetros econômicos. No âmbito desses direitos, observa-se, por sua natureza, a necessidade de uma defesa mais ferrenha, o que dá ensejo a um maior conforto quando da aplicação de uma norma sujeita a severas críticas.<sup>128</sup>

Nesse sentido, nota-se que a transição do Estado Liberal para o Estado Social fez incidir um questionamento acerca dos paradigmas econômicos vigentes, uma vez que passaram a ser incompatíveis com o novo modelo de Estado adotado.<sup>129</sup> O sistema econômico neoclássico, assim, perdeu espaço, uma vez que hoje se reconhece a intrínseca relação entre o meio ambiente e o desenvolvimento. De fato, não há como negar o fato de que o pensamento econômico liga-se aos

---

<sup>128</sup> Exemplo da aplicação do princípio da precaução para a defesa do direito fundamental à saúde pode ser observado no seguinte julgado: “ADMINISTRATIVO. REVALIDAÇÃO DO REGISTRO DE MEDICAMENTO CONDICIONADA À COMPROVAÇÃO DE EFICÁCIA TERAPÊUTICA. POSSIBILIDADE. FALTA DE CUMPRIMENTO DE EXIGÊNCIA DA ANVISA. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. POLÍCIA ADMINISTRATIVA. (...) 5. Entendeu ainda a Sexta Turma desta Corte que ‘a atuação fiscal-inibitória da ANVISA não se limita àquelas hipóteses em que o produto/medicamento comporta risco à saúde e qualidade de vida, mas, também, em relação à eventual ausência de comprovação da sua eficácia, com vistas na proteção dos direitos do consumidor” (TRF1, Apelação nº 2006.34.00.024938-5/DF. Relator Desembargador Federal João Batista Moreira. Quinta Turma. Julgado em 19/09/2011, DJe 30/09/2011).

<sup>129</sup> “Por outro lado, ao Direito não satisfaz uma leitura puramente econômica das relações jurídicas no intuito de orientar o legislador ou o julgador a respeito dos melhores caminhos em busca da maior eficiência. Isso porque, independentemente dela (e mesmo em desfavor dela), o próprio ordenamento constitucional dos ‘Estados Sociais’ (como o brasileiro) já erige um complexo e amplíssimo sistema de garantias de direitos fundamentais (individuais e metaindividuais), cuja proteção prometida, muitas vezes, revela-se incompatível com os mais óbvios critérios de eficiência econômica. Esse antagonismo acima destacado, aliado a um possível superdimensionamento que vitimou a Análise Econômica do Direito nas últimas décadas, acabou por criar um notável preconceito contra o seu emprego, sobretudo em relação àqueles que nela veem uma indevida mecanização da distribuição da justiça ou o triunfo do mercado sobre os direitos fundamentais” (VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. *A construção da responsabilidade civil preventiva no direito civil contemporâneo*, p. 101).

valores sociais e políticos de determinado contexto histórico e social, estando despedido, portanto, da pretensa neutralidade.

Inserem-se, nesse contexto de racionalidade econômica, críticas a respeito da aplicação do princípio da precaução como base para se tomar ou não determinada medida ou decisão por conta dos riscos que podem ser gerados. Para os críticos, trata-se de justificativa bastante frágil, uma vez que sob o manto protetivo da precaução importantes avanços podem ser impedidos. Nessa visão, deve-se encarar a realidade de que muitas das políticas públicas e das decisões pretorianas coexistem com as incertezas e incompletudes científicas, e que nem por tal razão podem os responsáveis se esquivar de elaborá-las. Esse clima de insegurança gera o inevitável quadro de cada vez mais frequentemente os agentes incumbidos das decisões, nas mais variadas esferas, serem incapazes de se posicionar de forma inequívoca, o que torna suas decisões menos confiáveis.

Desse modo, é possível entender que o risco é inerente à maior parte das atividades. O ser humano sempre conviveu com os riscos, sendo componente de sua existência a necessidade de lidar com eles. Cass SUNSTEIN<sup>130</sup> nesse ponto afirma que as pessoas tendem a aceitar melhor os riscos que lhe são familiares, mesmo que estatisticamente sejam equivalentes aos não familiares. O exemplo trazido pelo estadunidense é sobre os riscos associados ao trânsito, os quais não costumam ser motivo de muita preocupação, não obstante dezenas de milhares de pessoas morram todo ano vítimas de acidentes em decorrência do uso de veículos automotores. Esses riscos são simplesmente vistos como parte da vida, enquanto os novos riscos são encarados com muito mais cautela, o que faz com que o conjunto de perigos a eles inerentes seja mais enfatizado.

Não há, portanto, motivo para pensar no risco como algo excepcional. Alia-se a isso o fato de a incerteza sobre algo levar à ignorância quanto à probabilidade de um evento ocorrer. Por isso, se os elementos básicos de um problema são desconhecidos, os resultados possivelmente negativos também o são, além de serem imprevisíveis até que novos elementos cognitivos surjam.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> SUNSTEIN, Cass R. Beyond the Precautionary Principle (January 2003). U Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 149; U of Chicago, Public Law Working Paper No. 38.

<sup>131</sup> TALLACCHINI, Mariachiara. Before and beyond the precautionary principle. Disponível em: <[http://www.roboethics.org/atelier2006/docs/Tallacchini\\_slides1.pdf](http://www.roboethics.org/atelier2006/docs/Tallacchini_slides1.pdf)>. Acesso em 01/11/2012.

Nessa conjuntura, o jornalista científico espanhol Jorge ALCALDE<sup>132</sup> tece críticas a respeito da imprecisão quanto aos limites do uso do princípio da precaução. Assim, a indefinição das circunstâncias em que a precaução deve preponderar sobre a evidência acaba por favorecer a posição do Estado, o qual teria poderes quase ilimitados na função de proteger os cidadãos de todo o mal, sobrepondo-se inclusive às leis de mercado, da razão científica ou do bem particular de certas empresas, instituições e grupos de cidadãos.

HAHN e SUNSTEIN<sup>133</sup> indicam que a União Europeia desempenhou papel pioneiro na promoção do princípio da precaução como base para a tomada de decisões em matéria de política ambiental e em outros campos, como o comercial. Considerando-se que a aplicação desse princípio pode levar a mudanças dramáticas no padrão de decisão quanto a questões relacionadas à mudança climática, aos alimentos geneticamente modificados, ao poder nuclear, aos pesticidas, dentre outros, deve-se prestar séria atenção nos prós e contras no uso do princípio, antes de encará-lo como suporte para a tomada de decisões complexas. Nessa linha, entende-se que, se levado a sério, pode ser paralisante, não guiando a direção alguma. Em tal panorama, a análise do custo-benefício de certas políticas tornaria possível uma abordagem mais fundamentada no tema referente à tomada de difíceis decisões.

Em recente discussão no âmbito do Supremo Tribunal Federal a respeito da constitucionalidade de lei estadual paulista que proíbe o uso do amianto no Brasil, em razão dos prejuízos que pode causar ao meio ambiente e à saúde daqueles que a ele se expõem, o Ministro Marco Aurélio, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.937,<sup>134</sup> proferiu voto trazendo à tona o princípio da precaução. Ao manifestar-se sobre a aplicação dessa norma face à inexistência de

<sup>132</sup> ALCALDE, Jorge. La peligrosa precaución. 6 de julio de 2001. Disponível em: <<http://revista.libertaddigital.com/la-peligrosa-precaucion-1330.html>>. Acesso em 01/11/2012. Nesse mesmo sentido, argumenta o jornalista: “*Invocar constantemente al principio de marras supone detener el crecimiento de la humanidad y someterlo al continuo escrutinio de la duda más allá de lo razonable. (...) Ningún científico en su sano juicio puede pensar que la tecnología está exenta de portar algún daño al ser humano. Pero qué sería de nosotros si el primer hombre que hizo brotar fuego de su sílex chispeante se hubiera aplicado a sí mismo el principio de precaución.*”

<sup>133</sup> HAHN, Robert W.; SUNSTEIN, Cass R. The Precautionary Principle as a Basis for Decision Making. In: The Economists’ Voice – vol. 2, n. 2, article 8, 2005. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=721122](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=721122)>. Acesso em 01/11/2012.

<sup>134</sup> STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.937. Relator Ministro Marco Aurélio. Voto proferido em 31/10/2012, DJe 05/11/2012.



estudos suficientes acerca dos impactos do amianto do tipo crisotila, assim se pronunciou:

Então, invoca-se a precaução para que o Poder Judiciário, substituindo o legislador, proíba o uso do amianto, em razão dos prejuízos ainda indeterminados que ele pode trazer ao meio ambiente e ao futuro. Devo assentar que me parece equivocada a interpretação do princípio da precaução que nele enxerga a exigência de paralisação de qualquer atividade que gere risco potencial à coletividade.

Ponderou o julgador, ainda, a questão de o “risco zero” ser inalcançável, isso pois “inexiste política pública sem efeitos colaterais, sem redistribuição de benefícios sociais, sem que pessoas e interesses sejam afetados. A ação governamental, em qualquer caso, gerará ganhadores e perdedores.” Cita o Relator, por fim, passagem de autoria de Cass SUNSTEIN, na qual este afirma que quando se fala em riscos, leigos e especialistas tendem a discordar. Segundo o Professor, “isso pode ser resultado do fato de que especialistas levam em consideração tanto os benefícios quanto os prejuízos associados à prática em questão, enquanto os leigos estão prestando atenção apenas nos prejuízos. Acredito que estes tendem a se atrair pelo princípio da precaução, em grande medida, pela mesma razão.”

Critica-se o fato de que, com o princípio da precaução, o direito livra-se impunemente da submissão à ciência, reconhecendo, assim, um papel positivo à ignorância. Isso vai ao encontro do que afirma BODANSKY, citado por TALLACCHINI:

A avaliação dos riscos, diferentemente do que ocorre com o princípio da precaução, em geral admite que possamos quantificar e comparar riscos. É uma informação intensa e racional. Além disso, ela pode e geralmente tem uma atitude neutra em relação à incerteza. (...) Por outro lado, o princípio da precaução não é neutro em relação à incerteza – é tendencioso em prol da segurança.<sup>135</sup>

Assim, o princípio da precaução carrega em si a função de reduzir, tanto quanto possível, os erros que produzem riscos para as pessoas, já que parte do pressuposto de que é melhor cometer um erro prejudicial para a economia – limitando o desenvolvimento –, mas não para as pessoas.

<sup>135</sup> BODANSKY, Daniel. The precautionary principle in US environmental law. *In*: O’RIORDAN, T., CAMERON, J. (Eds.), *Interpreting the Precautionary Principle*. Earthscan, London, p. 203-228 *apud* TALLACCHINI, Mariachiara. *Before and beyond the precautionary principle*. Disponível em: <[http://www.roboethics.org/atelier2006/docs/Tallacchini\\_slides1.pdf](http://www.roboethics.org/atelier2006/docs/Tallacchini_slides1.pdf)>. Acesso em 01/11/2012 (tradução livre).

Nota-se, pelas críticas estampadas, uma evidente preocupação na utilização distorcida do princípio da precaução, o qual poderia acarretar verdadeira paralização nas pesquisas e no surgimento de novas tecnologias. Muitos dos temas que causam polêmica envolvem a matéria ambiental, que, pela sua natureza, passou a ser tratada de forma especial, evitando-se, assim, qualquer ato que possa causar sua degeneração. Diante desse quadro, poderia ser alegada possível ameaça à livre iniciativa, garantia constitucional prevista no artigo 170 da Carta Magna, e, reflexamente, à economia e ao desenvolvimento, caso se desse margem a um extremismo ambiental.

Thaís VENTURI,<sup>136</sup> não obstante reconheça a relevância do princípio da precaução para se evitar danos, no campo da responsabilidade civil objetiva e preventiva, alerta para a faceta perigosa dessa norma, quando utilizada como fundamento de mecanismos inibitórios ou para a objetivação da obrigação de reparar (responsabilidade civil objetiva), de modo que possa ocorrer de atividades importantes econômica e socialmente serem embargadas. Nesse sentido, a autora cita o Professor português Fernando ARAÚJO, para quem o exagero alarmista infundado acaba por acarretar o uso indiscriminado do princípio em políticas ambientais. De acordo com o jurista:

Não subscrevemos, de maneira nenhuma, por isso, o *princípio da precaução*, uma atitude profundamente reacionária e anti-científica que anima agora muita da regulação ambiental, e que estabelece, sempre que há a possibilidade, mesmo que não comprovada cientificamente em termos causais, de um aumento de risco com uma actividade nova, que devem tomar-se medidas restritivas (...). Como se fosse possível, necessário ou até conveniente erradicar da existência terrena os riscos que lhe são inerentes, o famigerado ‘princípio da precaução’ (Vorsorgeprinzip) parece exigir para o futuro inovações tecnológicas isentas dos mesmíssimos riscos com que coexistimos presentemente (...).<sup>137</sup>

Ainda, analisando o posicionamento crítico de ARAÚJO no que toca à aplicação do princípio da precaução em medidas legislativas e jurisdicionais, a autora aponta que a orientação utilitarista trazida pela Análise Econômica do Direito é coerente e corajosa ao suscitar a questão do risco desenvolvimentista, “vale dizer,

<sup>136</sup> VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. *A construção da responsabilidade civil preventiva no direito civil contemporâneo*, p. 207.

<sup>137</sup> ARAÚJO, Fernando Borges. *Introdução à economia*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2006, p. 571-572 *apud* VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. *A construção da responsabilidade civil preventiva no direito civil contemporâneo*, p. 207-208 (grifos no original).

os possíveis efeitos negativos causados à própria sociedade por via de uma excessiva restrição (quando não vedação) de importantes atividades econômicas, sob o fundamento da proteção de direitos abstraídos pelo sistema de justiça.”<sup>138</sup>

Não obstante as ponderosas críticas, mostra-se indubitosa a relevância da inserção de princípios como o da precaução em um ordenamento centrado na valorização da dignidade humana, preocupado em repersonalizar institutos tipicamente liberais num contexto em que novos interesses, pertencentes a um novo modelo de Estado, vieram à tona. Além disso, mesmo numa visão econômica as medidas preventivas ambientais são necessárias, visto que pode ser considerada a “crise ecológica como uma ameaça ao processo produtivo.”<sup>139</sup>

Não se deve, assim, encarar o emprego do princípio como prejudicial ao desenvolvimento econômico, mas antes observar que a atuação se dá em prol da utilização racional de bens ambientais, causando-lhes menos impactos, tanto quanto possível.<sup>140</sup> Ademais, na esteira do posicionamento de Rüdiger WOLFRUM,<sup>141</sup> nada impede que decisões que restrinjam determinadas atividades sejam reanalisadas, ao passo em que novas descobertas e tecnologias venham sendo feitas e empregadas.

Deve-se, ainda, atentar para o fato de que o princípio trouxe consigo reflexos do contexto histórico da época em que surgiu. Trata-se de momento tumultuado que assistiu a desastres industriais, tais como o da Usina Nuclear de Chernobyl, na Ucrânia, o acidente tóxico em Bhopal, na Índia, o desastre Seveso, na Itália, bem como presenciou grandes aumentos populacionais e industriais, à margem de qualquer preocupação ambiental e transgeracional.<sup>142</sup> Nesse sentido, promoveu-se grande avanço, de modo que questões antes não consideradas passaram a integrar a pauta de discussões, tanto no âmbito das políticas públicas quanto no das decisões judiciais.

---

<sup>138</sup> VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. *A construção da responsabilidade civil preventiva no direito civil contemporâneo*, p. 208-209.

<sup>139</sup> KÄSSMAYER, Karin. *Desenvolvimento sustentável: uma passagem de seu conceito à aplicabilidade urbana*, p. 75.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>141</sup> WOLFRUM, Rüdiger. O princípio da precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (orgs.). *Princípio da Precaução*. Coleção Direito Ambiental em Debate. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 20.

<sup>142</sup> FONSECA, Karla Closs; RUSCHEL, Caroline Vieira. Barreiras ambientais: proteção ao meio ambiente ou interesse econômico? In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 147.

A ideia é tornar possível o desenvolvimento subordinado a objetivos e desígnios coletivos e aos direitos fundamentais, em prol dos interesses da presente e futura gerações. É preciso, portanto, que a sociedade seja capaz de absorver o crescimento, mediante o uso consciente dos recursos naturais. O que estiver para além disso poderá tender ao extremismo, o que não é desejável sob o ponto de vista econômico e social.

## 6.2 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO EM AÇÕES INIBITÓRIAS AMBIENTAIS

Reconheceu-se anteriormente a importância da tutela inibitória ambiental, pois indubitavelmente é a forma mais eficaz de se proteger um bem que, dada as suas características, será improvavelmente restabelecido de maneira completa ou ao menos satisfatória depois de violado. Por isso, nada mais profícuo que evitar, sempre que possível, a mera violação ao direito. Da mesma forma, e como já exposto, o princípio da precaução possui significativa relevância em matéria ambiental, por intervir antes mesmo de se verificar cientificamente a certeza do grau de prejudicialidade de certa atividade em relação ao meio ambiente, não obstante as largas críticas de estudiosos sobre o tema.

Nas palavras do eminente desembargador federal Antônio Souza Prudente, em voto proferido atinente ao caso da construção da Usina Belo Monte:

(...) esta imposição constitucional que impõe ao poder público adotar essas medidas de precaução (e nós estamos aqui diante exatamente de uma situação processual que exige observação do princípio da precaução), internacionalmente conhecido desde a conferência de Estocolmo, em 1972, impõe também ao Executivo, e através de todos os seus segmentos administrativos, quer da administração direta, indireta ou fundacional, o cumprimento desse comando constitucional. Impõe-se também ao Poder Judiciário uma postura de uma jurisdição afirmativa do princípio da precaução, decidindo as questões ambientais não como se decide um arresto, uma penhora de uma geladeira ou de um automóvel, mas dentro dessa visão de interesses difusos que interessam efetivamente à saúde até mesmo do juiz, de sua família e das futuras gerações. Essa é uma tutela jurisdicional transfronteiriça e intertemporal, portanto, a questão é muito

séria. E é nesta compreensão que o Supremo Tribunal Federal vem interpretando a norma do art. 225 da Carta Política Federal.<sup>143</sup>

Desse modo, sem intenção de esgotar todas as abordagens já feitas pelo Poder Judiciário brasileiro acerca da aplicação concreta do princípio da precaução em tutela inibitória ambiental, o estudo de alguns casos concretos almeja verificar as repercussões desse polemizado princípio quando na prática confrontado com questões ambientais.

#### 6.2.1 Caso referente à soja transgênica *round up ready*

O princípio já foi invocado em lides de grande repercussão nacional. Um episódio emblemático, mesmo que relativamente antigo, em que se utilizou da precaução foi na disputa envolvendo a comercialização da soja transgênica, apontado este como o processo judicial de maior envergadura relacionado com a aplicação do princípio da precaução.<sup>144</sup>

A controvérsia entre os ambientalistas e as indústrias teve início com o Parecer Técnico favorável da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, a qual autorizou a liberação da soja *round up ready*, geneticamente modificada, para comercialização. Dentre as várias ações decorrentes da matéria, encontra-se a ação civil pública ajuizada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC – contra a União Federal, a Monsoy Ltda. e a Monsanto do Brasil S.A. O autor pleiteou, *in verbis*:

a) a condenação da União Federal a exigir da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio a elaboração das normas a que está obrigada por lei, relativas à segurança alimentar, comercialização e consumo dos alimentos transgênicos, normas estas que devem estar em conformidade com todo o ordenamento jurídico, especialmente a Constituição Federal, o Código de Defesa do Consumidor e a legislação ambiental, antes de apreciar qualquer pedido atinente a produto geneticamente modificado; b) a exigir a realização de prévio Estudo de Impacto Ambiental da MONSANTO

<sup>143</sup> TRF1, Agravo Regimental na Suspensão de Segurança Liminar nº 21954-88.2010.4.01.0000/PA. Julgado em 17/06/2010, DJe 19/07/2010.

<sup>144</sup> RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. O princípio da precaução e a sua aplicação na justiça brasileira: estudo de casos. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (orgs.). *Princípio da Precaução*. Coleção Direito Ambiental em Debate. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 377.

e de todos os outros pedidos à CTNBio formulados; c) a obrigar a CTNBio, posteriormente à elaboração de normas, a emitir novo parecer técnico conclusivo, relativo ao pedido da MONSANTO; d) a condenar a CTNBio na obrigação de não emitir parecer técnico conclusivo a nenhum pedido antes do cumprimento de todas as exigências legais; e) a declarar incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 2º, XIV, do Decreto nº 1.752-95, bem como das Instruções Normativas n.º 03 e 10, no que se referem à possibilidade da CTNBio dispensar a exigência do Estudo de Impacto Ambiental, condenando-se a requerida nos ônus da sucumbência (custas e honorários advocatícios).<sup>145</sup>

O IDEC, dentre as alegações, arguiu a desobediência ao princípio da precaução, em razão da autorização da comercialização da soja transgênica. A Monsoy Ltda., em sede de contestação, asseverou, em síntese, que houve respeito ao princípio da precaução e que a soja *round up ready* é perfeitamente segura do ponto de vista ambiental e alimentar.

Ao analisar o caso, o magistrado invocou as palavras do membro do Ministério Público Federal (MPF), Aurélio Veiga RIOS, que proferiu parecer alegando a inconstitucionalidade do artigo 2º, XIV, do Decreto 1.752/95, o qual dispensou a CTNBio de exigir de empresas de biotecnologia o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Ainda, o juiz se referiu às palavras do Procurador da República para fundamentar a necessidade da realização do EIA, importante instrumento para a execução do princípio da precaução, tendo em vista que “acima de tudo, não há informações claras sobre os graus de toxicidade do produto para a espécie humana – o que é exigido pelas Instruções Normativas da própria CTNBio.”

Argumentou ainda que se mostra infundada a discussão sobre os efeitos vinculantes do princípio da precaução, trazida pela empresa ré, já que “a Convenção da Diversidade Biológica, que é um tratado internacional, assinado, ratificado pelo Brasil e incorporado ao direito interno, expressamente acolhe o princípio da precaução como meio de proteção da variedade biológica no planeta.”

A sentença proferida na ação civil pública em comento deu provimento aos pleitos do autor, destacando-se a condenação da União Federal a exigir a realização de prévio Estudo de Impacto Ambiental da Monsanto Ltda. e a exigir da CTNBio, no prazo de 90 (noventa) dias, a elaboração de normas relativas à segurança alimentar, comercialização e consumo dos alimentos transgênicos, em conformidade com as disposições vinculantes da Constituição Federal, do Código de Defesa do

<sup>145</sup> JFDF, Ação Civil Pública 1998.34.00027682-0. Juiz Federal Antônio Souza Prudente. Julgada em 28/06/2000, publicada em 29/06/2000.

Consumidor (Lei nº 8.078/90) e da legislação ambiental, na espécie, ficando obrigada a CTNBio a não emitir qualquer parecer técnico conclusivo a nenhum pedido que lhe for formulado, antes do cumprimento das exigências legais expostas na decisão. O magistrado manteve, ainda, a multa pecuniária de 10 (dez) salários mínimos por dia, que já havia sido cominada em sede de medida liminar, caso descumpridas as determinações.

A Monsoy, a Monsanto e a União recorreram da decisão,<sup>146</sup> tendo logrado êxito em seu apelo, por maioria, conforme decisão da Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Não obstante o decidido em segunda instância, observa-se, em primeiro grau, a relevância dada ao princípio da precaução, o qual serviu como fundamento da decisão que exigiu a elaboração do EIA para a liberação da comercialização da soja transgênica. Na sentença em comento, de cunho mandamental-inibitório, o magistrado ordenou, sob pena de multa diária, um fazer por parte da União, no intuito de, com base na precaução, evitar a perpetração de danos ao meio ambiente e à saúde das pessoas, diante do não conhecimento científico a respeito das consequências ambientais e sociais que a comercialização da soja *round up ready* possivelmente acarretaria.

Ademais, como aponta com propriedade Aurélio Veiga RIOS,<sup>147</sup> “essa decisão judicial inovadora provocou o primeiro caso, de que se tem notícia no Brasil, de suspensão judicial do plantio de sementes transgênicas, sendo um teste importante para verificar em concreto o descumprimento da legislação em vigor.”

Ensina o magistrado responsável pela decisão ora em comento que “tais decisões, com eficácia mandamental-inibitória, têm força de lei entre as partes (CPC, art. 468), já com a autoridade de ato jurídico perfeito e de coisa julgada formal (CF, art. 5º, XXXVI).” Elucida ainda que:

na força determinante desses julgados, o princípio da precaução foi incorporado, com ênfase, ao Protocolo de Cartagena sobre biossegurança, firmado em Montreal, Canadá, em 28 de janeiro de 2000, dentro da Convenção sobre Diversidade Biológica. Esse protocolo representa um avanço significativo na tentativa de se fixarem normas-padrão de biossegurança, servindo como referência internacional para a proteção da

<sup>146</sup> TRF1, Apelação Cível nº 1998.34.00.027682-0/DF. Relatora Desembargadora Selene Maria de Almeida, 5ª Turma. Julgada em 28/06/2004, DJ 19/08/2004 (vide Anexos).

<sup>147</sup> RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. O princípio da precaução e a sua aplicação na justiça brasileira, p. 382.

diversidade biológica e da saúde humana, em relação a eventuais danos que possam advir da liberação de OGMs, no meio ambiente, ou do consumo de produtos ou alimentos transgênicos.<sup>148</sup>

Nesse mesmo sentido se posiciona o representante do *parquet* na referida ação, ao afirmar que os pressupostos jurídicos apontados pelo Ministério Público Federal foram posteriormente incorporados ao Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, tais como a obrigatoriedade do EIA como condição à liberação do organismo geneticamente modificado, a identificação e rotulagem dos transgênicos e o respeito ao direito dos Estados de definirem as próprias normas de prevenção de riscos.<sup>149</sup>

#### 6.2.2 Breve análise a respeito da Usina Hidrelétrica Belo Monte

A polêmica gerada pela iniciativa de se levar a cabo o projeto da Usina Hidrelétrica Belo Monte (antiga Kararaô), no Rio Xingu, advém de diversas razões. As discussões a respeito da viabilidade do aproveitamento hidrelétrico já ocorrem há mais de trinta anos, sendo o consenso uma realidade ainda bastante distante.

Em 1975, época em que vigia o regime militar, tiveram início os estudos acerca do aproveitamento hidrelétrico da Bacia do Xingu, como parte do projeto desenvolvimentista de industrialização brasileira. A questão ficou mais acirrada a partir de 2010, acompanhada de uma exposição midiática mais intensa, tendo as obras sido iniciadas em junho de 2011. Conforme exaustivamente divulgado, trata-se de construção grandiosa, não obstante o projeto inicial tenha sido reduzido sucessivamente. Será a terceira maior hidrelétrica do mundo, em potência instalada, e a maior inteiramente brasileira, porém, sua produção efetiva será bastante inferior ao seu potencial.

Em síntese, de um lado os ambientalistas e parte da sociedade civil se mostram preocupados com os desastres ambientais e sociais que serão causados, com as amplas escavações e aberturas de estradas que terão de ocorrer e com o

---

<sup>148</sup> PRUDENTE, Antônio Souza. Transgênicos, Biossegurança e o Princípio da Precaução. Revista do Tribunal Regional Federal, Brasília, n. 6 de 30/06/2004, p. 14.

<sup>149</sup> RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. O princípio da precaução e a sua aplicação na justiça brasileira, p. 382.



alto índice de desemprego que se formará após concluídas as obras, a qual será a responsável pela migração de milhares de trabalhadores mas não conseguirá absorvê-los como mão-de-obra posteriormente. Além disso, um empreendimento de tal monta obrigará o deslocamento de cerca de 20 mil pessoas que habitam a região. De outro lado, argumenta-se que se trata de obra necessária, tendo em vista os riscos de apagões com o crescimento populacional e desenvolvimento econômico brasileiro.<sup>150</sup>

Além das questões ambientais e indígenas que envolvem o caso, há também veementes críticas a respeito do procedimento pelo qual se tem dado andamento à construção da hidrelétrica. Argumenta-se que houve afronta à legislação e às pesquisas sobre a viabilidade econômica do projeto, os impactos ambientais e as fontes alternativas de energia. Algumas das ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal objetivaram sanar ilegalidades referentes ao processo para a construção da obra, apontando, para tanto – dentre outras reivindicações –, a necessidade de o licenciamento ser realizado pelo IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), a obrigatoriedade estabelecida na Constituição da oitiva prévia das comunidades indígenas e a compulsoriedade de licitação para contratação da empresa responsável pela elaboração dos Estudos de Impactos Ambientais.<sup>151</sup>

Ainda, de acordo com documento elaborado pelo Ministério Público Federal no Estado do Pará,<sup>152</sup> há estudos que evidenciam a viabilidade da utilização de outras fontes de energia menos danosas, como por exemplo a energia eólica, cujo potencial brasileiro, segundo a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) e o Ministério de Minas e Energia, é estimado em 143 mil megawatts, ou seja, o dobro da atual capacidade instalada no País.

O início das disputas judiciais se deu com a primeira ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, em 2001, tendo como um dos objetivos a suspensão dos Estudos de Impacto Ambiental de Belo Monte, bem como que a sua elaboração fosse realizada pelo IBAMA. À parte desta, já foram ajuizadas mais de

<sup>150</sup> Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/A-feia-historia-de-Belo-Monte/>>. Acesso em 27/10/2012.

<sup>151</sup> Disponível em: <[http://www.prpa.mpf.gov.br/news/2011/Projeto\\_Belo\\_Monte\\_entenda\\_a\\_polemica.pdf/view](http://www.prpa.mpf.gov.br/news/2011/Projeto_Belo_Monte_entenda_a_polemica.pdf/view)>. Acesso em 30/10/2012.

<sup>152</sup> Disponível em: <[http://www.prpa.mpf.gov.br/news/2011/Projeto\\_Belo\\_Monte\\_entenda\\_a\\_polemica.pdf/view](http://www.prpa.mpf.gov.br/news/2011/Projeto_Belo_Monte_entenda_a_polemica.pdf/view)>. Acesso em 30/10/2012.

dez ações civis públicas pelo *parquet*, em defesa dos direitos difusos e coletivos, além de duas ações de improbidade administrativa, uma contra os representantes das empreiteiras, na qual se discutiu a ilegalidade do convênio com a Eletrobrás,<sup>153</sup> e outra contra o servidor do IBAMA que assinou o aceite do EIA/RIMA incompleto.<sup>154</sup>

O caso da Hidrelétrica Belo Monte mostra-se bastante complexo, já que envolve muitas posições ideológicas e interesses políticos divergentes, além de numerosos processos administrativos e judiciais, muitos dos quais ainda se encontram em andamento. Não obstante isso, trata-se de discussão que abrange polêmica atual, de relevante interesse nacional, apresentando algumas ações que bem se enquadram no objeto do presente estudo.

Exemplo disso é a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, em maio de 2009, em face do IBAMA, da Eletrobrás, Eletronorte, Grupo Andrade Gutierrez, Grupo Camargo Correa, Construtora Norberto Odebrecht e ANEEL.<sup>155</sup> O objeto dessa ação era, em síntese:

- a) a declaração da nulidade da decisão proferida pela Aneel que aprovou o Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu, através do despacho 2756 de 25 de julho de 2008;
- b) a nulidade do registro do estudo de viabilidade da UHE Belo Monte por parte da Aneel;
- c) a declaração de nulidade do aceite do estudo de impacto ambiental e seu respectivo resumo (EIA/RIMA) da UHE Belo Monte por parte do IBAMA.

Em sua tese argumentativa, o *parquet* invocou o princípio da precaução como um dos fundamentos para a obrigatoriedade de se realizar a Avaliação Ambiental Integrada (AAI), a qual ainda não havia sido concluída. Consoante os argumentos trazidos pelo MPF, a AAI é obrigatória, de acordo com o Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacia Hidrográfica e com o Decreto Legislativo 788/2005, o qual exigiu do Poder Executivo a realização de determinados estudos para a consecução do empreendimento Belo Monte (estando o AAI entre eles, no artigo 2º, III). Sem essa avaliação, não poderia ter sido aprovado o Inventário Hidrelétrico da

<sup>153</sup> Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.gov.br/news/2012/arquivos/Tabela%20de%20acompanhamento%20atualizada%20em%2028082012.pdf>>. Acesso em 29/10/2012.

<sup>154</sup> Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.gov.br/news/2011/Improbidade-2009.pdf/view>>. Acesso em 29/10/2012.

<sup>155</sup> JFPA, ACP nº 2009.39.03.000326-2 (atual 25779-77.2010.4.01.3900).

Bacia Hidrográfica, tendo a ANEEL, responsável por tal aprovação, agido em desconformidade com a norma. Ressalta o órgão ministerial, na exordial, que:

A Avaliação Ambiental Integrada é essencial para se identificar e se avaliar os possíveis danos socioambiental [sic] como um todo, fato diretamente ligado ao princípio da precaução, já que somente uma visão conglobante sobre a bacia pode gerar previsões dos danos ao meio ambiente sociocultural.

O juiz prolator da sentença entendeu por bem indeferir o pedido do *parquet* federal. Alegou, nesse ponto, que no caso concreto evidencia-se a desnecessidade de a AAI anteceder o Inventário Hidrelétrico. Isso pois o Decreto Legislativo 788/2005 não estipula o momento em que a aludida avaliação deve ser realizada, não sendo causa suspensiva para a concretização do Inventário Hidrelétrico. Ademais, de acordo com o Manual de Inventário Hidroelétrico de Bacias Hidrográficas, a AAI se presta a “avaliar os efeitos cumulativos e sinérgicos, nos meios natural e antrópico, relativos a um conjunto de empreendimentos a serem efetivados em dada bacia hidrográfica.” E isso não ocorre na espécie, já que apenas a Usina Belo Monte será construída na bacia hidrográfica do rio Xingu.<sup>156</sup>

O MPF apelou da sentença, tendo o recurso sido recebido nos efeitos devolutivo e suspensivo.<sup>157</sup> Até o presente momento não houve o julgamento do apelo.

No caso exposto, evidencia-se que o MPF pleiteou a declaração da nulidade da decisão proferida pela ANEEL, já que esta aprovou o Inventário Hidrelétrico da Bacia do Xingu sem que a Avaliação Ambiental Integrada tivesse sido concluída. O objetivo era desfazer ato contrário à norma, a qual exigia a realização desta avaliação, inibindo-se, assim, a continuação do ilícito, que, por sua vez, poderia levar à perpetração de danos ambientais. A AAI permite que os possíveis danos sejam identificados e avaliados, por meio de uma visão conglobante sobre a bacia, o que está imbricado com o princípio da precaução. Assim, a precaução, além do decreto legislativo citado pelo autor, exige a realização da aludida avaliação, a qual,

---

<sup>156</sup> JFPA, ACP nº 2009.39.03.000326-2 (atual 25779-77.2010.4.01.3900). Juiz Hugo Sinvaldo Silva da Gama Filho. Julgado em 01/06/2012, DJe 06/06/2012 (vide Anexos).

<sup>157</sup> Despacho de 31/08/2012, DJe 03/10/2012. Disponível em: <[http://processual.trf1.jus.br/ consultaProcessual/processo.php?proc=257797720104013900&secao=PA&nome=Eletrobr%C3%A1s&mostrarBaixados=N](http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=257797720104013900&secao=PA&nome=Eletrobr%C3%A1s&mostrarBaixados=N)>. Acesso em 14/11/2012.

não tendo sido concluída, deve implicar a nulidade da decisão da ANEEL, evitando-se, por conseguinte, a continuação do ilícito.

Como visto, o magistrado indeferiu o pleito do autor sem se referir à precaução, mas tão somente fundamentando que o decreto invocado não estipula o momento em que a avaliação deve ser realizada. Alegou, ademais, que a AAI não necessita ser realizada para a consecução do empreendimento, uma vez que apenas uma usina será construída na bacia hidrográfica em comento.

### 6.2.3 Casos referentes a decisões do Superior Tribunal de Justiça

Também o Superior Tribunal de Justiça (STJ) se pronunciou por diversas vezes a respeito da aplicação prática do princípio da precaução em ações de cunho inibitório ambiental. Para fins deste trabalho, optou-se por selecionar nesta oportunidade três julgados dos últimos dois anos como exemplos de decisões proferidas pela Corte.

O primeiro caso trazido à baila é o da decisão proferida pelo STJ no Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1.429/GO,<sup>158</sup> cuja ementa assim enuncia:

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR. SAÚDE PÚBLICA E MEIO AMBIENTE. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. Em matéria de saúde pública e de meio ambiente, vigora o princípio da precaução que, em situações como a dos autos, recomenda a ampliação da rede de esgotos antes de que se iniciem novos empreendimentos imobiliários. Agravo regimental não provido.

Em síntese, o processo teve início por meio do ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público do Estado de Goiás contra o Município de Caldas Novas e o Departamento Municipal de Água e Esgoto – DEMA E, na qual se pleiteava a ampliação da rede de esgotos ou a construção de uma nova rede junto ao córrego Caldas. Requeria-se que, enquanto não tomadas essas medidas, não fosse emitido o “habite-se” e a certidão de viabilidade para instalação de novos empreendimentos imobiliários.

---

<sup>158</sup> STJ, Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1.429/GO. Relator Ministro Ari Pargendler. Corte Especial. Julgado em 05/12/2011, DJe 29/02/2012 (vide Anexos).

Em 1ª instância a liminar foi concedida, tendo, ato contínuo, a Câmara Municipal de Caldas Novas interposto pedido de suspensão de liminar ao Presidente do Tribunal de Justiça de Goiás, o qual foi negado. O pedido foi refeito perante o STJ, quanto à parte da impossibilidade de o Município autorizar a instalação de novos empreendimentos imobiliários, sob o fundamento de grave lesão à ordem e economia públicas.

Alegou o recorrente que o impedimento para a concessão de alvarás para construção, do “habite-se” para os empreendimentos já concluídos, bem como da certidão de viabilidade técnica para a instalação de novos empreendimentos, vêm acarretando prejuízos econômicos ao Município. Aduziu, ainda, que a demanda por empreendimentos vem crescendo, sendo bastante prejudicial o fato de as obras estarem paralisadas, além de que o turismo na região provavelmente terá seu potencial lesado. Por fim, afirmou que os reflexos econômicos negativos no Município são mais concretos que os hipotéticos danos ambientais, os quais, segundo o recorrente, são reparáveis, razão pela qual não merece subsistir a liminar.

Em voto sucinto, o Ministro Relator Ari Pargendler resolveu por bem manter a liminar concedida, asseverando que, diante dos prováveis prejuízos ao meio ambiente e à saúde pública, decorrentes da construção de novos empreendimentos sem a necessária ampliação da rede de esgotos, o princípio da precaução recomenda que assim se decida. Afirmou que o agravante deixou de demonstrar que não haveria os riscos de dano ao ambiente e à saúde, os quais devem se sobrepor aos interesses econômicos.

Desse modo, nesse julgado o princípio da precaução foi invocado de modo a manter a decisão de inibir a concessão de alvarás e a construção de novos empreendimentos, diante da não ampliação da rede de esgotos. O objetivo era evitar, assim, que viesse a ocorrer um ilícito que prejudicasse o meio ambiente e a saúde, já que a falta de estrutura adequada na rede de esgotos representa grande risco à população e à natureza.

Outro caso interessante julgado recentemente pela Corte é o do Recurso Especial 1.285.463/SP, que envolve discussão acerca de possível dano ambiental decorrente da queima de palha.<sup>159</sup> O recurso foi interposto pelo Ministério Público do

---

<sup>159</sup> STJ, Recurso Especial nº 1.285.463/SP. Relator Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 28/02/2012, DJe 06/03/2012 (vide Anexos).

Estado de São Paulo em face da Associação dos Plantadores de Cana da Região de Jaú, da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental Cetesb e da Fazenda do Estado de São Paulo. O objetivo era impedir a queima da palha em atividades agropastoris, conforme preceitua o artigo 27 da Lei 4.771/65 (antigo Código Florestal).

O processo se iniciou em primeira instância como ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, contra a queima da palha da cana de açúcar no Município de Jaú. Não obtendo êxito, interpôs apelação e, em seguida, embargos infringentes, cuja ementa assim dizia:

"I - Embargos infringentes. Ação Civil Pública Ambiental. Queimada de cana-de-açúcar. Recentes estudos feitos pelos institutos avançados demonstram que a fuligem da cana-de-açúcar não ocasiona o surgimento de qualquer tipo de processo cancerígeno.  
II - Inexistindo dado científico concreto, o Judiciário não pode paralisar a atividade canavieira do Estado que dá, pelo menos, 15 milhões de empregos diretos e indiretos, especialmente nesta quadra em que o desemprego do Estado já alcança 6,4% da população economicamente ativa.  
III - Embargos rejeitados."

Em síntese, o Tribunal paulista (TJSP) entendeu que as queimadas não causariam o dano dimensionado pelo recorrente, e que não estão expressamente proibidas pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. Ademais, enalteceu o fato de que o combustível gerado pela cana de açúcar trouxe diversos benefícios, sendo vantajoso em relação aos combustíveis fósseis. O Recurso Especial foi interposto contra esta decisão, proferida pelo TJSP em sede dos embargos infringentes rejeitados.

Em seu voto, o Ministro Relator Humberto Martins, seguido pelos demais Ministros julgadores, entendeu pela reforma do acórdão recorrido. Segundo o Relator, deve-se atentar para o fato de que inexistem dados concretos que apontem que a fuligem da cana de açúcar e a queima da palha causem danos ambientais ou ensejem processo cancerígeno. Desse modo, utilizou-se do princípio da precaução, alegando que "a proteção ao meio ambiente é incondicionada a certezas científicas." A incerteza, portanto, não pode justificar a adoção de medidas possivelmente degradantes ao meio ambiente.

O aludido artigo 27 do antigo Código Florestal proibia o uso do fogo nas florestas e demais formas de vegetação. O parágrafo único do referido dispositivo

excepcionava o anunciado no *caput* ao afirmar que “se as peculiaridades locais ou regionais justificarem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, a permissão será estabelecida em ato do Poder Público, circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução”. Assim, não abrangia as atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas, exercidas empresarialmente, já que nesse caso dispõe-se de condições financeiras para a utilização de métodos menos ofensivos ao meio ambiente. Essa norma, na realidade, visava “compatibilizar dois valores protegidos na Constituição Federal de 1988, quais sejam, o meio ambiente e a cultura ou o modo de fazer, este quando necessário à sobrevivência dos pequenos produtores que retiram seu sustento da atividade agrícola e que não dispõem de outros métodos para o exercício desta, que não o uso do fogo.”

Ainda, mesmo que se permitisse que o Poder Público autorizasse a queima da palha da cana de açúcar em atividades agrícolas industriais, tal permissão deveria ser específica, precedida de Estudo de Impacto Ambiental e licenciamento, com a implementação de medidas visando amenizar os danos e recuperar o ambiente, em obediência ao artigo 10 da Lei 6.938/81.

Na decisão proferida pela Corte, o princípio da precaução foi empregado ante a incerteza dos danos que poderiam ser acarretados ao ambiente e à saúde por conta da queima de palha. Assim, optando-se pela proteção ambiental em caso de dúvida, foi expedido mandamento inibitório impedindo a continuidade da queima nas atividades agropastoris, o que estava em desconformidade com o antigo Código Florestal. Visou-se, dessa forma, evitar a continuação do ilícito, principalmente por conta dos possíveis danos que poderiam ser causados ao ambiente e à saúde. Além disso, advertiu a Corte que, ainda que o Poder Público pudesse autorizar a queima, Estudo de Impacto Ambiental e licenciamento deveriam preceder tal ato, em homenagem ao princípio da precaução.

Por fim, outro caso a ser abordado é o do Mandado de Segurança Preventivo 16.074/DF,<sup>160</sup> com pedido liminar, impetrado pela BR Genética Ltda. contra suposta omissão do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

A impetrante alega ter sido ferida em seu direito líquido e certo por não poder comercializar as sementes produzidas, uma vez que a legislação sobre a

---

<sup>160</sup> STJ, Mandado de Segurança 16.074/DF. Ministro Relator Arnaldo Esteves Lima. Primeira Seção. Julgado em 09/11/2011, DJe 21/06/2012 (vide Anexos).

matéria não foi flexibilizada em tempo hábil pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que deveria prever a possibilidade da variação da tonalidade da cor do hilo, fenômeno este que ocorre em função de determinadas condições climáticas.

Pugnou, assim, que fosse ordenado à autoridade coatora

se abster de impedir a Impetrante de plantar e comercializar suas cultivares, PROIBINDO que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, através de seus órgãos centrais ou descentralizados de fiscalização de sementes, enquanto não promover os estudos técnico-científicos requeridos, impeça, por qualquer meios, em qualquer parte do território nacional, o plantio e a comercialização das cultivares denominadas RA516, RA518, RA626, RA628 e RA728, bem como de todas as demais que, em futuro, vierem a ser protegidas, nos termos da Lei nº 9.459/97, e/ou inscritas no RNC, nos termos da Lei nº 10.711/2003 e demais atos complementares, bem como impedi-lo de impor qualquer penalidade em desfavor da Impetrante.

A liminar foi indeferida pelo Vice-Presidente da Corte, durante o exercício da presidência, e, ao fim, a segurança foi unanimemente denegada.

O Ministro Relator se pronunciou no sentido de que a autoridade coatora não foi omissa, alegando ainda que “a questão relativa à análise de sementes e cultivares requer estudos, pesquisas e testes laboratoriais a fim de que seja criada norma regulamentadora sobre a liberação do plantio e comercialização de sementes de soja pelos órgãos responsáveis da administração pública.” Assim, diante da ausência desses estudos aprofundados, “deve prevalecer a precaução da administração pública em liberar o plantio e comercialização de qualquer produto que não seja comprovadamente nocivo ao meio ambiente.”

Nota-se que a Corte não reconheceu o direito líquido e certo da impetrante a justificar a concessão do *mandamus*, e tampouco verificou a omissão da autoridade coatora. Vislumbrou, assim, o acerto na não regulamentação sobre a variação da cor do hilo, em obediência ao princípio da precaução, um dos princípios que fundamentam a tutela jurídica do ambiente, sendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado constante do rol de direitos fundamentais. Apontou ainda que, em matéria de tutela ambiental, prima-se pela prevenção, para então cogitar-se da recuperação e, posteriormente, do ressarcimento. Segundo concluiu, a comercialização das sementes deve continuar, pois, sendo inibida, podendo ser realizada apenas quando houver a devida solução científica para o fenômeno da variação da cor do hilo das sementes, acompanhada da adequada regulamentação.



## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto, não basta que se proclame o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Imprescindível que o ordenamento jurídico garanta meios adequados de se tutelar esse bem perante o Judiciário, diante de ameaça ou lesão, segundo preceitua o artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal. A importância de um meio ambiente hígido e saudável para toda a sociedade é corroborada pela Carta Maior, a qual garante esse direito fundamental, indistintamente, em seu artigo 225. Por isso, o uso desse bem de forma indiscriminada e irrefletida pelo homem deve ser devidamente prevenido ou sancionado.

Nesse contexto, o escopo do presente trabalho surgiu da tentativa de conciliar a exposição das principais características acerca de um bem jurídico de extrema importância para a qualidade de vida e a própria sobrevivência do ser humano, que é o meio ambiente, e a forma de protegê-lo, por meio de uma técnica jurisdicional específica que traz da maneira mais efetiva e adequada a tutela desse bem.

Indiscutível que o tema ambiental vem cada vez mais sendo alvo de extensos debates, tanto pela sociedade leiga quanto por juristas, além de a temática ser motivo de encontros políticos nacionais e internacionais, em busca de uma melhor harmonização na utilização de um bem escasso. Isso pois, quando se trata de meio ambiente, há a preocupação geral quanto aos prejuízos que a degradação excessiva certamente ocasionará à coletividade, levando-se em conta que a capacidade de autorregeneração do ambiente é bastante limitada.

A especial atenção que merece ser dada a esse bem jurídico, para além de sua importância enquanto essencial à satisfatória qualidade de vida das pessoas, deve-se principalmente a dois fatores: i) o primeiro é que sua preservação se reflete em um direito fundamental garantido pela Constituição (artigo 225); ii) o segundo fator é que, dadas as suas peculiares características, é um bem cuja reparação, após eventual lesão, mostra-se dificultosa, quando não impossível.

Ao longo do trabalho mencionou-se a evolução pela qual o processo civil clássico, adaptado a direitos tipicamente liberais, teve de passar para atender adequadamente aos direitos de caráter não patrimonial, que não são recompostos mediante pecúnia, que são titularizados por toda a sociedade, não apenas por um

determinado sujeito, e que possuem um viés intergeracional. Nesse contexto, foi abordado também o avanço que o advento de instrumentos normativos como a Lei da Ação Popular, a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor representou na tutela de direitos metaindividuais, trazendo mudanças nos tradicionais institutos processuais, como a questão da legitimidade, da sentença e da coisa julgada.

O principal foco, porém, foi para a tutela inibitória, diante da necessidade de se dar efetividade à tutela de um direito difuso, extrapatrimonial, cuja reparação é difícil ou até mesmo impossível. Abre-se aí espaço à tutela específica de direitos, a qual é preferível à reparação pelo equivalente, ou ao ressarcimento. Afinal, de nada adianta haver formas substanciais adequadas de tutela, como a tutela inibitória, sem existir no plano processual técnicas processuais adequadas à efetivação dessa tutela, como a mandamental. Tendo o ordenamento priorizado a tutela específica, não há como distanciar as formas substanciais de tutela das formas jurisdicionais.

Tratando-se do meio ambiente, verifica-se que a tutela inibitória é a forma de tutela específica que mais efetividade confere a esse bem. Isso porque é tutela contra o ilícito, na sua forma pura, ou contra a continuação ou a repetição do ato contrário ao direito. Voltando-se contra o ilícito, desnecessário falar em culpa ou em dano, não obstante o ilícito muitas vezes se torne evidente em face de um dano. Ela é forma de tutela específica que se conjuga a uma técnica mandamental, que pode impor um fazer ou um não fazer, sob pena de multa ou outra forma de coerção indireta.

No âmbito da tutela inibitória, optou-se por dar foco à aplicação do princípio da precaução, pelas razões já expostas. O princípio da precaução, em síntese, é a garantia contra os riscos potenciais, mesmo que estes ainda não estejam comprovados cientificamente. Por ele, impõe-se a antecipação de medidas que possam evitar que sobrevenha algum dano sério ou irreversível, antes que se estabeleça um nexo causal entre o risco e o dano. Ele permite que se reaja rapidamente frente a um possível risco para a saúde humana ou o meio ambiente, por exemplo, uma vez que representa a rejeição da crença de que as ações devam aguardar até que seja elaborada uma prova científica contundente.

E é essa sua característica que o torna alvo de tantas críticas. Nesse sentido, mostram-se relevantes os argumentos trazidos contrários ao emprego do princípio. Critica-se o fato de apenas com base em riscos hipotéticos poder ser

aplicada uma norma não científica para a tomada de decisões, como se fosse possível cogitar-se de inovações tecnológicas imunes ao risco. Na verdade, deve-se concordar que se os elementos básicos de um problema são desconhecidos, os resultados possivelmente negativos também o são. Disso resulta a realidade de que é um princípio neutro em relação à incerteza e tendencioso em prol da segurança.

Numa visão econômica, a aplicação da precaução pode resultar em mais malefícios que benefícios, visto que importantes atividades que contribuem para o desenvolvimento de um País podem vir a ser impedidas. Assim, a maior preocupação é que seu uso indiscriminado possa ser paralisante para pesquisas e novas tecnologias. De outro lado, há de se concordar com a importância da adoção do princípio em um sistema fundado na dignidade da pessoa humana, em que a opção pela proteção de direitos fundamentais merece prosperar em face de séria dúvida ou incerteza quanto aos riscos não comprovados de determinada atividade. Até porque preservar significa também a possibilidade da manutenção do processo produtivo.

Conclui-se, portanto, que a aplicação do princípio é razoável em prol da utilização racional do bem ambiental e diante de riscos sérios e indesejáveis, que, se confirmados, não permitirão reparação posterior. Porém, é certo que deve haver cautela quando de seu emprego, de forma a ser aplicado em defesa de direitos fundamentais e na real necessidade de se implementar essa medida.

Por fim, os casos concretos trazidos, alguns deles de grande repercussão nacional, demonstram a aplicação ou a não aplicação do princípio da precaução para a defesa do meio ambiente, antes da ocorrência do ilícito ou para evitar sua continuação, refletindo, de certa forma, a posição ideológica dos julgadores nos mais diversos contextos. Por vezes, a complexidade trazida obriga a uma verdadeira ponderação de normas pelo julgador, o qual deve utilizar-se do bom senso e sempre adequar o conflito em questão à realidade social. Pode, assim, ocorrer de o princípio da precaução deixar de ser aplicado, uma vez que certos riscos são inerentes às iniciativas, sendo estas necessárias ao desenvolvimento econômico do País. O ideal é desenvolver-se a capacidade de aliar o crescimento na forma de desenvolvimento à preservação ambiental, considerando-se, para isso, que nenhuma espécie de extremismo é desejável.

## BIBLIOGRAFIA

ALCALDE, Jorge. La peligrosa precaución. 6 de julio de 2001. Disponível em: <<http://revista.libertaddigital.com/la-peligrosa-precaucion-1330.html>>. Acesso em 01/11/2012.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 8. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela inibitória da vida privada*. In: MARINONI, Luiz Guilherme (coord.). *Coleção Temas Atuais de Direito Processual Civil*, vol. 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

BODANSKY, Daniel. Deconstructing the Precautionary Principle. In: CARON, David D.; SCHEIBER Harry N. (Eds.). *Bringing New Law to Ocean Waters*, Brill, 2004, p. 381-391. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=888831>>. Acesso em 26/10/2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5/10/1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31/12/1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>.

\_\_\_\_\_. Justiça Federal no Pará, Ação Civil Pública nº 2009.39.03.000326-2 (atual 25779-77.2010.4.01.3900). Juiz Hugo Sinvaldo Silva da Gama Filho. Julgado em 01/06/2012, DJe 06/06/12.

\_\_\_\_\_. Lei 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5/07/1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras

providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2/09/1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do parágrafo 1º do art. 225 da Constituição Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28/03/2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm)>.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça, Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 1.429/GO. Relator Ministro Ari Pargendler. Corte Especial. Julgado em 05/12/2011, DJe 29/02/2012.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça, Mandado de Segurança nº 16.074/DF. Ministro Relator Arnaldo Esteves Lima. Primeira Seção. Julgado em 09/11/2011, DJe 21/06/2012.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial nº 1.285.463/SP. Relator Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 28/02/2012, DJe 06/03/2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 365. *Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal – Anexo ao Regimento Interno*. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 157. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_301\\_400](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400)>. Acesso em 26/10/2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Apelação Cível nº 1998.34.00.027682-0/DF. Relatora Desembargadora Selene Maria de Almeida, 5ª Turma. Julgada em 28/06/2004, DJ 19/08/2004.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 28. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

COMMISSION of the European Communities, 2000. Communication from the Commission on the Precautionary Principle, Brussels, 02.02.2000, COM(2000) 1. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/library/pub/pub07\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf)>. Acesso em 26/10/2012.

CORTE Internacional de Justiça. Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia) Case, de 25 de setembro de 1997. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>>. Acesso em 26/10/2012.

\_\_\_\_\_. Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court's Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case, de 22 de setembro de 1995. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/97/7555.pdf>>. Acesso em 26/10/2012.

DECLARAÇÃO do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 26/10/2012.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DIRECTIVA 2001/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados e que revoga a Directiva 90/220/CEE do Conselho - Declaração da Comissão. *Jornal Oficial* nº L 106 de 17/04/2001 p. 0001 – 0039. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0018:PT:HTML>>. Acesso em 26/10/2012.

DIRECTIVE 2004/40/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the minimum health and safety requirements regarding the exposure of workers to the risks arising from physical agents (electromagnetic fields). *Official Journal of the European Union* L 184 of 24 May 2004. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:184:0001:0009:EN:PDF>>. Acesso em 26/10/2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. Vol. I. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

FONSECA, Karla Closs; RUSCHEL, Caroline Vieira. Barreiras ambientais: proteção ao meio ambiente ou interesse econômico? In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. 18. ed. Atualização e notas de Humberto Theodoro Júnior. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

GRAF, Ana Cláudia Bento. O Direito à Informação Ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (org.). *Direito ambiental em evolução* – n. 1. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

GREENPEACE Brasil. Belo Monte: triste história. 18 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/A-feia-historia-de-Belo-Monte/>>. Acesso em 27/10/2012.

HAHN, Robert W.; SUNSTEIN, Cass R. The Precautionary Principle as a Basis for Decision Making. In: *The Economists' Voice* – vol. 2, n. 2, article 8, 2005. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=721122](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=721122)>. Acesso em 01/11/2012.

KÄSSMAYER, Karin. *Desenvolvimento sustentável: uma passagem de seu conceito à aplicabilidade urbana*. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social) - Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2005.

LEMOS, Paula M. F. de. Ato Ilícito e Reparação por Dano. Disponível em: <[http://www.ugf.br/editora/pdf/voxjuris\\_2/artigo1.pdf](http://www.ugf.br/editora/pdf/voxjuris_2/artigo1.pdf)>. Acesso em 26/10/2012.

LUCHESI, Celso Umberto. *Considerações sobre o princípio da precaução*. São Paulo: SRS Editora, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 20. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de Processo Civil* v. 2 – Processo de conhecimento. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Curso de Processo Civil* v. 5 – Procedimentos Especiais. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

\_\_\_\_\_. O Direito Ambiental e as Ações Inibitória e de Remoção do ilícito. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/1443/IllicitoAmbt.pdf>>. Acesso em 26/10/2012.

\_\_\_\_\_. *Tutela inibitória*: individual e coletiva. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MARTINS-COSTA, Judith. Breves anotações acerca do conceito de ilicitude no nCC (estruturas e rupturas em torno do art. 187). Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI1726,51045-Breves+anotacoes+acerca+do+conceito+de+ilicitude+no+nCC>>. Acesso em 26/10/2012.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

\_\_\_\_\_. Tutela jurisdicional do ambiente. Disponível em: <[http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/23429/tutela\\_jurisdicional\\_ambiente.pdf?sequence=1](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/23429/tutela_jurisdicional_ambiente.pdf?sequence=1)>. Acesso em 26/10/2012.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Tutela sancionatória e tutela preventiva. In: *Temas de Direito Processual* – 2ª série. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

MOURA, Luiz Antonio Abdalla de. *Economia ambiental*: gestão de custos e investimentos. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado*. Parte Geral – Tomo II. 3. ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1970.

PROCURADORIA da República no Estado do Pará. Entenda a polêmica: Belo Monte. Disponível em: <[http://www.prpa.mpf.gov.br/news/2011/Projeto\\_Belo\\_Monte\\_entenda\\_a\\_polemica.pdf/view](http://www.prpa.mpf.gov.br/news/2011/Projeto_Belo_Monte_entenda_a_polemica.pdf/view)>. Acesso em 30/10/2012.

\_\_\_\_\_. Tabela atualizada em 28/08/2012. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.gov.br/news/2012/arquivos/Tabela%20de%20acompanhamento%20atualizada%20em%2028082012.pdf>>. Acesso em 29/10/2012.

PRUDENTE, Antônio Souza. Transgênicos, Biossegurança e o Princípio da Precaução. Revista do Tribunal Regional Federal, Brasília, n. 6 de 30/06/2004.

RECOMMENDATION of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies. 26 May 1972 - C(72)128. Disponível em: <<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&Instru%20mentPID=255&Lang=en&Book=False>>. Acesso em 26/10/2012.



RELATÓRIO Brundtland. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>>. Acesso em 26/10/2012.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. O princípio da precaução e a sua aplicação na justiça brasileira: estudo de casos. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (orgs.). *Princípio da Precaução*. Coleção Direito Ambiental em Debate. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 373-400.

SADELEER, Nicolas de. O Estatuto do Princípio da Precaução no Direito Internacional. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (orgs.). *Princípio da Precaução*. Coleção Direito Ambiental em Debate. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 47-74.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 5. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. *Curso de Processo Civil* – vol. I (Processo de Conhecimento). 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

SUNSTEIN, Cass R. Beyond the Precautionary Principle (January 2003). U Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 149; U of Chicago, Public Law Working Paper No. 38.

TALLACCHINI, Mariachiara. Before and beyond the precautionary principle: Epistemology of uncertainty in science and law. Toxicology and Applied Pharmacology – vol. 207, issue 2, supplement, 1 September 2005, pages 645-651. Disponível em: <[http://www.roboethics.org/atelier2006/docs/Tallacchini\\_slides1.pdf](http://www.roboethics.org/atelier2006/docs/Tallacchini_slides1.pdf)>. Acesso em 01/11/2012.

TESSLER, Luciane Gonçalves. *Tutelas Jurisdicionais do Meio Ambiente*: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica. In: MARINONI, Luiz Guilherme; BEDAQUE, José Roberto dos Santos (coords.). Coleção Temas Atuais de Direito Processual Civil, vol. 9. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

VENTURI, Elton. *Execução da Tutela Coletiva*. São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. *Processo Civil Coletivo*. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. *A construção da responsabilidade civil preventiva no direito civil contemporâneo*. 338 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

WOLFRUM, Rüdiger. O princípio da precaução. *In*: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (orgs.). *Princípio da Precaução*. Coleção Direito Ambiental em Debate. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 13-28.

WORLD Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology. The Precautionary Principle. UNESCO, France, March 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139578e.pdf>>. Acesso em 27/11/2012.

# ANEXOS

RELATOR(A) : DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA  
APELANTE : MONSANTO DO BRASIL LTDA E OUTRO(A)  
ADVOGADO : ALDIR GUIMARAES PASSARINHO E OUTROS(AS)  
APELANTE : UNIAO FEDERAL  
PROCURADOR : JOSE DIOGO CYRILLO DA SILVA  
APELADO : IDEC - INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR  
ADVOGADO : DEOCLECIO DIAS BORGES E OUTRO(A)

### EMENTA

CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 225, § 1º, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. APLICABILIDADE IMEDIATA DAS NORMAS QUE OUTORGAM DIREITOS INDIVIDUAIS DIFUSOS E COLETIVOS (ARTIGO 5º, § 1º). EFICÁCIA DAS NORMAS PROGRAMÁTICAS E DEFINIDORAS DE PRINCÍPIOS. EFICÁCIA DA NORMA DO ARTIGO 225, § 1º, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO. DISCIPLINA JURÍDICA DO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL NA LEI 6.398 DE 1981 E NA CONSTITUIÇÃO DE OUTUBRO DE 1988. RESOLUÇÕES Nº 1/86 E 237/97 DO CONAMA. ALTERAÇÕES NA RESOLUÇÃO 237/97 DO CONAMA E NA RESOLUÇÃO CONAMA 1/86. LEI 8.974 DE 05 DE JANEIRO DE 1995. CONFLITO APARENTE DE NORMAS: O DIREITO INERTEMPORAL APLICÁVEL À ESPÉCIE. NATUREZA JURÍDICA DO PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO DA CTNBIO. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE BIOSSEGURANÇA. LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL SOBRE BIOSSEGURANÇA PARA EFEITO DE ESTUDO COMPARADO. METODOLOGIA CIENTÍFICA PARA ANÁLISE DA BIOSSEGURANÇA DE OGMs: A AVALIAÇÃO DE RISCO. DECLARAÇÃO DO RIO/92 SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. INCORPORAÇÃO DAS NORMAS INTERNACIONAIS AO DIREITO INTERNO. NATUREZA JURÍDICA DAS DECLARAÇÕES NA DOCTRINA INTERNACIONALISTA. AS FONTES DE DIREITO INTERNACIONAL SEGUNDO O ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA DA ONU (ART. 38). A CONVENÇÃO DE BIOSSEGURIDADE E O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. INTELIGÊNCIA DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E SUA MATERIALIZAÇÃO NA LEI DE BIOSSEGURANÇA. LIMITAÇÃO DO OBJETO DA PROVA (*THEMA PROBANDUM*). NATUREZA CIENTÍFICA DO FENÔMENO OBJETO DA PROVA E AS EXIGÊNCIAS DO MÉTODO CIENTÍFICO PARA A ANÁLISE DO FATO. AVALIAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E AMBIENTAL DA SOJA *ROUNDUP READY* PELA CTNBIO. ESTUDOS DESENVOLVIDOS NO BRASIL COM A SOJA RR (TRANSFERÊNCIA HORIZONTAL, TOLERÂNCIA DA CULTURA, EFICÁCIA AGRONÔMICA, RESÍDUOS, SISTEMA DE PRODUÇÃO E USO DO HERBICIDA, CURVA DE DEGRADAÇÃO E PERSISTÊNCIA DO GLIFOSATO NO SOLO, EFEITO DO GLIFOSATO NA MODULAÇÃO DA SOJA RR E SOJA NOS USOS ATUAIS, *ROUNDUP* (GLIFOSATO) COMO AGENTE QUELADOR DE FÉ E AI, AÇÃO DE *ROUNDUP* EM CONDIÇÕES DE DEFICIÊNCIA HÍDRICA, DADOS DE RESÍDUOS DE GLIFOSATO EM SOJA, TOXICOLOGIA E SENSIBILIDADE QUÍMICA DO GLIFOSATO COM O SURFACTANTE, MUDANÇA DE CLASSE TOXICOLÓGICA DO *ROUNDUP*, POTENCIAL DE SURGIMENTO DE PLANTAS DANINHAS RESISTENTES AO GLIFOSATO, ALTERAÇÃO A COMPOSIÇÃO FLORÍSTICA, SEGURANÇA ALIMENTAR, SEGURANÇA DA PROTEÍNA CP 4 EPSPS, ISOFLAVOMAR NA SOJA RR, AVALIAÇÃO DA SOJA RR NA ALIMENTAÇÃO ALIMENTAR ANIMAL). PROCESSO DE AVALIAÇÃO DA SOJA *ROUNDUP* NO BRASIL. TESTES DE CAMPO DA SOJA *ROUNDUP READY* REALIZADOS NO SUL, SUDESTE E CENTRO-OESTE DO BRASIL: ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL REALIZADOS NO BRASIL (MICROBIOLOGIA DO SOLO-NODULAÇÃO, PLANTAS DANINHAS, ENTOMOLOGIA, FIXAÇÃO DO NITROGÊNIO, OCORRÊNCIA DE INSETOS, PRAGAS E INIMIGOS NATURAIS, AVALIAÇÕES DE DOENÇAS, DIVERSIDADE DE ESPÉCIES E POTENCIAIS ALTERAÇÕES NA COMUNIDADE DE PLANTAS DANINHAS, FIXAÇÃO DO NITROGÊNIO ATMOSFÉRICO E AVALIAÇÃO DA BIODIVERSIDADE DO SOLO, BIOMANA MICROBIANA, ATIVIDADE RESPIRATÓRIA MICROBIANA E INFECÇÃO ENDOMICORRIZICA, COLONIZAÇÃO DE MICORREIZAS, VESÍCULO ARBUSCULARES, DINÂMICA POPULACIONAL DE ANTRÓPODES EM ÁREA CULTIVADA, AVALIAÇÃO DE DOENÇAS (FITOPATOLOGIA)

PRODUÇÃO DE TECIDO VEGETAL, AVALIAÇÃO DE FLUXO GÊNICO, CAPACIDADE DE ESTABELECIMENTO, SOBREVIVÊNCIA E REPOSIÇÃO), MONITORAMENTO. VALORAÇÃO DA PROVA PRODUZIDA. ESCAPE GÊNICO DE SOJA RR. ROTULAGEM DOS PRODUTOS OGM.

1. A Constituição Federal vigente conferiu ao meio ambiente a dignidade de direito fundamental. A norma do artigo 225 é dedicada a sua proteção e assegura a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Afirma-o essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à sociedade em geral o dever de defendê-lo e preservá-lo.

2. A Constituição determinou que o Poder Público (artigo 225, § 1º, inc. IV) tem o dever de exigir, na forma da lei, estudo de impacto ambiental, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

3. Da dicção do art. 225 da Constituição Federal ressaí que não há qualquer discricionariedade para a Administração Pública, quanto a exigir ou não o estudo do impacto ambiental, na hipótese de pedido de licenciamento de atividade ou obra potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, sempre que o administrador se encontrar diante de pedido de licença para atividades ou obras com essas características.

4. O Constituinte de 1988 remeteu ao legislador ordinário a competência para regular essa imposição da obrigatoriedade do estudo de impacto ambiental nos casos em que ocorrer significativa degradação do meio ambiente.

5. Na norma constitucional há uma disposição relativa à matéria genética, cuja diversidade e integridade cumpre preservar e fiscalizar (inciso II do § 1º); uma outra relativa à preservação do meio ambiente, com exigência, na forma da lei, de “estudo prévio de impacto ambiental”, quando uma obra ou atividade potencialmente causadora de sua significativa degradação (inciso IV); e uma terceira concernente ao controle de produção, comercialização e emprego de técnicas que comportem “risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente” (inciso V).

6. Os incisos dispõem de maneira genérica, porém declaram, desde logo, quais as funções que o Poder Público tem a obrigação de exercer, fazendo ou impedindo que algo se faça, no âmbito da imperatividade estatuída, mas há funções dependentes de lei ou regulamento que especifique e concretize o que deve ser feito ou proibido.

7. O Constituinte de 1988 no artigo 225 § 1º e seus incisos introduziram não uma norma programática, mas norma de eficácia diferida. A Constituição definiu a matéria objeto de legislação técnica e instrumentais necessários. As normas dos incisos do § 1º do artigo 225 estão, todavia, incompletas por exigências técnicas, condicionadas à emanção de sucessivas normas integrativas. Há que se definir o que é degradação significativa como e quando se fará o estudo do impacto ambiental.

8. O inciso IV, do § 1º, do artigo 225, da Constituição é uma norma constitucional de eficácia diferida (Paulo Bonavides) ou norma constitucional de eficácia contida (José Afonso da Silva) porque seu real alcance e inteligência só podem ser estabelecidos pelo legislador ordinário a quem a norma constitucional diretamente se dirigiu.

9. A Constituição brasileira, no artigo 5º, § 1º, ao dispor que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, levanta a questão de como conciliar normas sem eficácia imediata com a regra de que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Quando a norma do direito fundamental não contiver os elementos mínimos indispensáveis que lhe assegurem aplicabilidade, nos casos em que a aplicação do direito pelo juiz importar infringência à competência reservada ao legislador, ou ainda quando a Constituição expressamente remeter a concretização do direito ao legislador, estabelecendo que o direito apenas será exercido na forma prevista em lei – o princípio do § 1º do art. 5º da CF haverá de ceder.

10. O artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal é uma norma-princípio, estabelecendo um mandato de otimização, uma determinação para que se confira a maior eficácia possível aos direitos fundamentais.

11. A Lei 6.938/81 é anterior à Constituição de 1988 e não restringia a exigência do estudo de impacto ambiental às obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

12. A Lei 6.938/81 outorgou competência ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA para editar normas, critérios e padrões nacionais de controle e de manutenção da qualidade do meio ambiente com vista ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos (inc. VII do art. 8º) e também para editar normas e critérios para o licenciamento de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

13. O CONAMA editou a Resolução 1, de 23 de janeiro de 1986, que previa a elaboração do estudo de impacto ambiental para o licenciamento, pelo órgão estadual competente e pela SEMA, em caráter supletivo, de uma série de atividades, exemplificativamente arroladas em dezoito incisos, conforme previa o seu art. 2º. Sendo a norma exemplificativa, previa o estudo para qualquer atividade, e não só daquelas que significasse alguma degradação do meio ambiente.

14. Em 12 de abril de 1990, publicada a Lei 8.028, conferiu-se nova redação ao inciso II do artigo 8º da Lei 6.938/81, passando ele a ter redação já em conformidade a Constituição de 1988: “II – determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a atividades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional”.

15. Em 19 de dezembro de 1997, o CONAMA editou a Resolução 237, publicada no D.O.U. de 22 de dezembro de 1997, adaptando a Resolução 1, de 23.01.86 às normas da Constituição Federal de 1988, no que se refere às competências para o licenciamento ambiental. O CONAMA, ao tratar do licenciamento para liberação de organismos geneticamente modificados (OGMs) no meio ambiente, para fins de pesquisa e comércio, nem sempre exige o estudo de impacto ambiental, que pode ser substituído “por outros estudos ambientais”, o que está em conformidade com o inciso II do art. 8º da Lei 6.938/81, na redação da Lei 8.028/90, que facultou ao referido órgão exigir “estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais dos projetos públicos ou privados ...” apenas quando julgar necessário.

16. A Resolução tem que se adaptar à Constituição e não a Constituição à Resolução. Se a Constituição diz que o estudo de impacto ambiental é obrigatório sempre que houver significativa degradação ambiental, não é possível se aplicar a Resolução que diz que o estudo de impacto ambiental é obrigatório em qualquer caso. Mesmo que a Resolução CONAMA 1/86 não tivesse sido revogada pela Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997, não teria validade em face do que dispõe o inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

17. O inciso IV, do § 1º, do art. 225, da Constituição Federal confere ao Poder Legislativo a competência para, mediante seu juízo, discriminar as hipóteses em que seria legalmente exigível o estudo de impacto ambiental por considerar nelas a possibilidade de significativa degradação ambiental.

18. O Congresso Nacional aprovou a Lei 8.974, de 05 de janeiro de 1995, cuja ementa diz que ela regulamenta o disposto nos incisos II e V do § 1º do art. 225 da CF/88. A Lei estabeleceu normas ambientais especiais sobre biossegurança, distintas daquelas destinadas às questões ambientais gerais (Lei 6.938/81).

19. A Lei 8.974/95 não arrolou as obras e atividades, relacionadas com a biossegurança que, por apresentarem potencialmente significativa degradação do meio ambiente, devem ser precedidas estudo de um impacto ambiental. A questão ficou no âmbito de normas infralegais. Não há norma de lei ordinária detalhando que obras ou atividades são aptas a causarem significativa degradação ambiental, devendo tal especificação se dar em cada caso concreto pelo órgão competente. Essa competência é deferida, em termos gerais, ao CONAMA, pelo art. 8º, II, da Lei 6.938/81, na redação dada pela Lei 8.028/90, e pela Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997, do próprio CONAMA. No que diz respeito aos projetos que envolvam biossegurança, tal competência é exclusiva da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, por força do disposto na Lei 8.974/95, alterada pelas

Medidas Provisórias 2.137/2000 e 2.191/2001, especificamente em face do seu art. 8º, inciso VI, sendo essa a lei que regulamenta o disposto nos incisos II, IV, e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, no que pertine ao plantio e comercialização de organismos geneticamente modificados.

20. O Executivo não concordou com a colocação da CTNBio no organograma da Presidência da República e, em consequência, a Medida Provisória 962 introduziu o novo órgão na estrutura do Ministério da Ciência e Tecnologia (art. 16, III). A MP 962 converteu-se na Lei 9.649, de 27 de maio de 1998. Após, a Medida Provisória 2.137/2000 ratificou a competência da CTNBio para identificar, segundo critério científico, as atividades decorrentes do uso de OGMs e derivados potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente e da saúde.

21. *Ad argumentandum*, ainda que fosse inválido, por vício de competência legislativa, o ato administrativo que liberou a soja transgênica, o ato foi convalidado pela MP 2.137/2000 e pela MP 2.191/2001.

22. A lei especial afasta a aplicabilidade da lei geral que é aplicável para os casos gerais. As regras genéricas da lei genérica sobre meio ambiente foram afastadas pelas normas específicas de lei especial sobre OGMs. As normas da Lei 6.938/81 são gerais em matéria ambiental e as normas da Lei 8.974/95 são especiais, pois dizem respeito apenas a um dos aspectos do meio ambiente (a construção, a manipulação e a liberação de organismos geneticamente modificados).

23. No conflito aparente de normas, só uma pode prevalecer, pois não é possível que normas de igual hierarquia regulem diferentemente a mesma matéria e ambas incidam concomitantemente. A solução para o conflito aparente de normas está na Lei de introdução ao Código Civil cuja regra é: as normas de lei especial se aplicam aos casos especiais que arrola (art. 2º da LICC – Decreto-lei 4.657, de 1942). A regência da Lei 6.938/91 ficou afastada pela aplicação excepcionante das disposições da Lei 8.974/95. A lista constante do Anexo I da Resolução 237/97 do CONAMA, no ponto onde indica a “introdução de espécies exóticas e/ou geneticamente modificadas” é ilegal, não podendo ser aplicada validamente, posto que a Lei 8.974/95 é de janeiro de 1.995 e não previu mais o licenciamento ambiental, mas sim autorizações pelos órgãos fiscalizadores dos Ministérios que indica. A Resolução, norma administrativa genérica, não pode contrariar a lei e um decreto. A Resolução 237, de 9 de dezembro de 1997, entrando em vigor posteriormente à lei mencionada neste ponto, infringe a Lei 8.974/95, sendo assim ilegal.

24. As Resoluções 01/86 e 237/97, do CONAMA, não são aplicáveis aos estudos de impacto ambiental que venham a ser exigidos pela CTNBio no exercício da competência sobre biossegurança, restando ao CONAMA sua aplicação nos casos de significativa degradação ambiental e em casos gerais que assim venham a ser considerados pelo órgão federal competente para efeito de licenciamento pelo IBAMA.

25. A Resolução 305, do CONAMA, ao pretender exigir, para toda liberação de OGMs no meio ambiente, realização de estudo prévio de impacto ambiental (EIA/RIMA) e não avaliação de risco, deve ser interpretada e aplicada de acordo com a Constituição Federal, com a Lei 8.974 de 1995 e a Medida Provisória 2.137 de 2000, sucedida pela MP 2.191/01, visto que a competência para dizer se os OGMs especificamente considerados causam ou não significativo impacto no meio ambiente foi atribuída legalmente à CTNBio.

26. O estudo comparado das legislações existentes e as recomendações de academias de ciência (internacionalmente reconhecidas) permitem a obtenção de subsídios que contribuem para avaliar se a legislação brasileira sobre biossegurança está de acordo com as exigências internacionais de qualidade de biossegurança. Daí a relevância de se conhecer: 1º) a legislação internacional sobre biossegurança; 2º) a recomendação das academias de ciência de notório reconhecimento na comunidade científica global; 3º) as recomendações de instituições internacionais não políticas sobre as metodologias e os critérios de avaliação de biossegurança.

27. Na atualidade do Direito Comparado, na maioria dos Estados, há relativa uniformidade das normas domésticas relacionadas à proteção do meio ambiente, incluindo-se nelas a regulamentação dos usos da engenharia genética e dos controles dos OGM, nos seus aspectos de construção, cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo, liberação e descarte, nos respectivos territórios nacionais ou naqueles sob controle dos Estados.

28. Existem regulamentos técnicos, estabelecidos pela CTNBio, para assegurar a segurança no uso dos produtos provenientes de plantas geneticamente modificadas. As normas e disposições relativas às atividades e projetos relacionados a produtos originários da biotecnologia abrangem a constituição, cultivo e manipulação, e também o uso, transporte, armazenamento, comercialização, consumo, liberação e descarte dos mesmos. São informações públicas, que podem ser encontradas na internet (). A Instrução Normativa 03, que dispõe sobre as normas para liberação planejada no meio ambiente de organismos geneticamente modificados (DOU de 13 de novembro de 1996); Instrução Normativa 04, que dispõe sobre as normas para o transporte de Organismos Geneticamente Modificados (DOU de 20 de dezembro de 1996); Instrução Normativa 08, que dispõe sobre a manipulação genética e sobre a clonagem de seres humanos (DOU 11 de julho de 1997); Instrução Normativa 10, que dispõe sobre as normas simplificadas para liberação planejada no meio ambiente de vegetais geneticamente modificados que já tenha sido anteriormente aprovada pela CTNBio (DOU de 20 de fevereiro de 1998); Instrução Normativa 16, que dispõe sobre as normas para a elaboração e a apresentação dos mapas e croquis solicitados para liberação planejada no meio ambiente de organismos geneticamente modificados – OGM (DOU de 06 de novembro de 1998); Instrução Normativa 17, que dispõe sobre as normas que regulamentam as atividades de importação, comercialização, transporte, armazenamento, manipulação, consumo, liberação e descarte de produtos derivados de OGM (DOU de 23 de dezembro de 1998).

29. Além de dispor de uma regulamentação muito próxima à da União Européia no que tange aos métodos de avaliação de risco de OGMs, o Brasil também dispõe de legislação sobre os produtos químicos que são chamados defensivos agrícolas, pesticidas, praguicidas, produtos fitossanitários ou agrotóxicos (este último termo restrito ao Brasil, por força da Lei nº 7.802/89).

30. A CTNBio editou Instruções Normativas, referentes a distintos assuntos, tanto em referência às normas para se requerer o Certificado de Qualidade em Biossegurança - CQB, como em procedimentos para a importação de vegetais modificados geneticamente, destinados à pesquisa, realização de liberações planejadas no meio ambiente, transporte de OGMs, informações para a classificação de experimentos com vegetais geneticamente modificados, trabalho em contenção (laboratório) com OGMs e classificação de risco, manipulação genética, clonagem em seres humanos, etc.

31. As Resoluções 03/96 e 10/98 da CTNBio, que estabelecem normas genéricas para a liberação planejada no meio ambiente de células ou organismos geneticamente modificados e normas genéricas simplificadas para a liberação planejada no meio ambiente de vegetais geneticamente modificados da mesma espécie (cultivar, estirpe, etc.) que já tenha sido anteriormente aprovada pelo mesmo órgão colegiado, foram baixadas no exercício da competência atribuída pelos artigos 7º e 8º, inciso VI, da Lei 8.974/95 e também com o estatuído nos incisos II e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal.

32. O parágrafo único do artigo 7º da Lei de Biossegurança, dispõe que o “parecer técnico conclusivo da CTNBio vincula os demais órgãos da Administração, quanto aos aspectos de biossegurança do OGM por ela analisados, preservadas as competências dos órgãos de fiscalização de estabelecer exigências e procedimentos adicionais específicos às suas respectivas áreas de competência legal.”

33. Como se trata de parecer técnico da área específica de biossegurança, tem eficácia vinculante aos demais órgãos da Administração Federal Pública, porque esses outros órgãos não têm competência científica para discutir o mérito do parecer técnico da CTNBio, que não é órgão consultivo, mas deliberativo quanto à segurança dos produtos que contenham OGM.

34. Na dicção de Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo, Malheiros, 21ª ed., p. 176/177): “O parecer, embora contenha um enunciado opinativo, pode ser de existência obrigatória no procedimento administrativo e dá ensejo à nulidade do ato final se não constar do processo respectivo, como ocorre, p. ex., nos casos em que a lei exige prévia audiência de um órgão consultivo, antes da decisão terminativa da Administração. Nesta hipótese, a presença do parecer é necessária, embora seu conteúdo não seja vinculante para a Administração, salvo se a lei exigir o pronunciamento favorável do órgão consultado para a legitimidade do ato final, caso em que o parecer se torna impositivo para a Administração”.

35. A Declaração do Rio/92 não foi recepcionada no direito interno brasileiro porque não é norma jurídica de direito internacional, não foi referendada na forma pretendida pelos constitucionalistas, isto é, ex vi do artigo 49, I, 84, VIII, com aprovação por decreto legislativo e promulgação pelo



Presidente da República, nem foi internada na forma constitucionalmente prevista para os tratados de direitos humanos que prevê a incorporação imediata ao ordenamento jurídico, *ex vi* do artigo 5º, § 1º da Constituição (doutrina internacionalista).

36. Segundo a recomendação da Declaração do Rio/92 “o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios e irreversíveis a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.”

37. O princípio de precaução passou a ser *ius scriptum* no Brasil porque o país assinou a Convenção sobre a Diversidade Biológica, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO/92, a qual foi aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada pelo Decreto 2.519, de 16 de março de 1998.

38. A Convenção de Biodiversidade determina que os Estados estabeleçam a modalidade de avaliação de impacto ambiental “na medida do possível e conforme o caso”. Antes da assinatura da Convenção de Biodiversidade, o Constituinte brasileiro de 1988 já adotara o princípio da precaução quando, no *caput* do artigo 225 da CF, determinou que lei regulasse as normas dos incisos II e V do § 1º, isto é, que se adotassem medidas para defender o meio ambiente e/ou prevenir a sua destruição.

39. A adoção expressa princípio da precaução quanto à biodiversidade é anterior à incorporação do *ius scriptum* internacional. Se não fosse o Brasil signatário da Convenção da Biodiversidade, estaria obrigado a observar o princípio por força do ordenamento jurídico interno.

40. Para dar eficácia ao princípio da precaução foi editada a Lei 8.974, de 5 de janeiro de 1995, que **“Regulamenta os incisos II e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal**, estabelece normas para o uso das técnicas de engenharia genética e liberação no meio ambiente de organismos geneticamente modificados, autoriza o Poder Executivo a criar, no âmbito da Presidência da República, a Comissão Técnica de Biossegurança, e dá outras providências”.

41. A Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção sobre Mudança de Clima adotam o princípio segundo o qual a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas tendentes e evitar ou minimizar a ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos, bem como medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

42. Incerteza científica significa poucos conhecimentos, falta de prova científica ou ausência de certeza sobre os conhecimentos científicos atuais. O princípio da precaução significa que, se há incerteza científica, devem ser adotadas medidas técnicas e legais para prevenir e evitar perigo de dano à saúde e/ou ao meio ambiente. O princípio da precaução não implica na proibição de se utilizar tecnologia nova, ainda que tal compreenda a manipulação de OGMs. O princípio não pode ser interpretado, à luz da Constituição brasileira, como uma proibição do uso de tecnologia na agricultura porque o Constituinte de 1988 estabeleceu que a política agrícola levará em conta, principalmente, o incentivo à pesquisa e à tecnologia (art. 187, II, da CF/88).

43. Sob o enfoque da Epistemologia não há certeza científica absoluta. A exigência de certeza absoluta é algo utópico no âmbito das ciências. A questão da verdade científica é um tema recorrente em Epistemologia porque a ciência busca encontrar o fato real. Todavia, há muito se percebeu que o absoluto é incompatível com o espírito científico e que na área das ciências naturais as pretensões não de ser mais modestas.

44. A legislação brasileira recepcionou o princípio da precaução com a obrigação que dele consta: não postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental, eis que constituiu obrigações aos Poderes Públicos de que, em qualquer atividade ou obra que possam representar algum risco para o meio ambiente, sejam necessariamente submetidas a procedimentos licenciatórios, nos quais, em graus apropriados a cada tipo de risco, são exigidos estudos e análises de impacto, como condição prévia de que as obras e atividades sejam encetadas.

45. A Lei de Biossegurança (8.794/95) arrola hipóteses que apontam para a ausência de certeza científica e nas quais precisa ser adotado o princípio da precaução: o artigo 2º, § 3º, da Lei 8.794/95 dispõe que as organizações públicas e privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais,

financiadoras ou patrocinadoras de atividades ou projetos que envolvam OGM no território brasileiro, deverão se certificar da idoneidade técnico-científica e da plena adesão dos entes financiados, patrocinados, convencionados ou contratados às normas e mecanismos de salvaguarda previstos na lei, para o que deverão exigir a apresentação do Certificado de Qualidade em Biossegurança.

46. O artigo 8º, § 1º, da Lei de Biossegurança estabelece que os produtos contendo OGM destinados à comercialização ou industrialização, provenientes de outros países, só poderão ser introduzidos no Brasil após o parecer prévio da CTNBio e a autorização do órgão de fiscalização competente, levando-se em consideração pareceres técnicos de outros países, quando disponíveis.

47. O objeto da discussão em juízo não diz respeito aos transgênicos que estão sendo comercializados e consumidos no mundo. O *thema decidendum* e o *thema probandum* dizem respeito exclusivamente a ato administrativo determinado. Os inúmeros produtos OGMs que foram liberados em todo o mundo pelas agências sanitárias estrangeiras para plantio e consumo não são objeto da ação civil pública. As razões de ordem legal para isso são que as instâncias ordinárias neste país só conhecem e julgam a lide concreta. O juiz só declara o direito que incide sobre um fato da vida. As instâncias ordinárias não declaram o direito em abstrato. Daí que só é possível, no caso, conhecer e decidir sobre a regularidade formal e material de ato administrativo concreto praticado por autoridade nacional.

48. O objeto da prova diz respeito exclusivamente ao ato administrativo nominado parecer técnico conclusivo, instrumentalizado no Comunicado 54, de 29 de setembro de 1998, da CTNBio, publicado no DOU de 1º de outubro de 1998 (Seção III, página 56).

49. O ato jurídico *sub judice* foi objeto do processo administrativo 01200.002402/98-60 no qual a ré-apelante Monsanto do Brasil Ltda, na qualidade de possuidora do Certificado de Qualidade em Biossegurança, requereu à CTNBio a liberação comercial de soja geneticamente modificada, tolerante ao herbicida *Roundup Ready* e qualquer germoplasma derivado do mesmo princípio de manipulação laboratorial que ela, ou de qualquer progênie dela derivada e com características agrônomicas idênticas, com a finalidade de livre prática atividades de cultivo, registro, uso, ensaios, testes, transporte, armazenamento, comercialização, consumo, importação e descarte da soja *Roundup Ready*.

50. Não será útil para o consumidor brasileiro, ou qualquer consumidor de soja plantada e colhida no Brasil, que a avaliação de segurança alimentar e ambiental da soja *Roundup Ready* seja feita com referência a um outro produto. Só uma avaliação dos riscos feita na soja *Roundup Ready* poderá dizer se a molécula é passível de consumo humano animal com segurança e se esta planta específica causará dano significativo ao meio ambiente.

51. A questão da segurança do milho Bt, da batata com gene de óleo de mamona que alimentou ratos na Escócia, o arroz dourado com vitamina “A” e outros produtos da biotecnologia não são objeto de julgamento porque não foram objeto do procedimento administrativo cuja legalidade se discute. A avaliação de risco de milho transgênico Bt revelará peculiaridades sobre o milho, não sobre a soja *Roundup Ready*. A avaliação de risco do arroz dourado revelará a segurança do arroz dourado, e não de soja *Roundup Ready*. A avaliação de risco de plantas modificadas pela engenharia genética deve tomar por base a ciência bem fundamentada e deve ser aplicada dentro de um critério individual, **caso a caso**. Isto significa que cada produto de engenharia genética deve possuir uma avaliação de risco específica considerando, entre outros aspectos, o gene introduzido, o organismo parental, o ambiente de liberação, a interação entre esses e a aplicação pretendida.

52. São as avaliações específicas e individualizadas realizadas pelas agências de biotecnologia dos diversos países que representam a segurança dos consumidores e a preservação do meio ambiente.

53. Não é a Justiça Federal o *locus* para se deliberar, do ponto de vista estritamente científico, sobre a segurança alimentar e ambiental de todos os OGMs que são consumidos no mundo. Os órgãos jurisdicionais não são academias e não foram instituídos para se manifestarem *ex cathedra* sobre teses científicas. O juiz só se pronuncia sobre o fenômeno científico quando ele está implicado com o fato jurídico e dele decorre um conflito de interesse qualificado por uma pretensão resistida.

54. Os testes de biossegurança devem ser realizados para cada uma das espécies transgênicas segundo as diretrizes de biossegurança que estão sendo elaborados no âmbito de organizações internacionais e adotadas pelos países importadores e exportadores.

55. Há conceitos estabelecidos e de perigo de risco, conforme definições de duas organizações das Nações Unidas (FAO e OMS) voltados para a agricultura e saúde. O perigo pode ser representado por um agente biológico, químico ou físico presente no alimento com potencial de causar efeitos adversos à saúde. Risco é a possibilidade de ocorrência de um efeito adverso à saúde, decorrente de um perigo. O risco depende do nível de exposição ao perigo. Um produto OGM é tido como seguro quando não causa dano à saúde e ao meio ambiente.

56. Nem a Lei 8.974/95, nem o seu Decreto regulamentador, nem qualquer Resolução da CTNBio declarou ser dispensável o EIA em caso de obra ou atividade que comporte risco de significativa degradação do meio ambiente, tendo, porém, a CTNBio dispensado essa exigência, no caso concreto da soja transgênica, tendo em vista o resultado da avaliação de risco realizada sobre o produto.

57. O EIA/RIMA não é a metodologia indicada pelas agências reguladoras internacionais, pelas agências dos países onde há comercialização de alimentos OGM, nem pelos órgãos de fiscalização sanitária brasileira para comprovar a segurança alimentar e ambiental de produtos OGM. Há que se estudar a metodologia recomendada pelos especialistas porque não é possível se adotar uma recomendação de quem não é especialista em saúde humana e animal. Após se examinar detida e cautelosamente os requisitos da metodologia recomendada, a avaliação de risco, é necessário ainda compará-la ao EIA/RIMA para se chegar a uma conclusão a respeito no que as duas diferem e em que ponto se assemelham. Ao se encontrar *discrimen* sobre o que separa as duas metodologias, deve-se indagar se o diferencial é relevante para a conclusão (resultado) encontrada na avaliação de risco.

58. A análise/avaliação de risco é uma metodologia analítica multidisciplinar que engloba uma série de estudos científicos que tem por finalidade avaliar o risco possível para o homem e o meio ambiente (plantas, animais, microorganismo) de um evento. Esta é hoje a metodologia apontada pelo mundo científico como a apropriada para a análise da segurança dos OGMS, tanto em relação ao meio ambiente como em relação à saúde humana e dos animais. O juízo só pode aceitar uma impugnação à metodologia que os cientistas consideram internacionalmente como a viável para o tipo de produto *sub judice*, caso seja criada uma metodologia inovadora que tenha aquiescência dos cientistas nacionais e estrangeiros, porque em matéria de biossegurança os países importadores de produtos exigem padrão internacional de biossegurança.

59. A avaliação de risco é um instrumento de controle prévio à autorização, pela CTNBio, de liberação de OGM no meio ambiente, para evitar a implantação de atividade significativa ao ambiente e que o consumo seja perigoso para o ser humano e os animais. A avaliação permite uma análise científica desses impactos.

60. Os principais escopos da avaliação de risco em caso de liberação de OGMS para plantio e consumo são: a) prevenção do dano ambiental; b) prevenção de dano à saúde e bem estar das pessoas e animais; c) transparência administrativa quanto aos efeitos de segurança alimentar e ambiental de um OGM; d) consulta aos interessados; e) ensejar decisões administrativas motivadas e fundadas em dados da realidade. A avaliação de risco tem por finalidade dar oportunidade a que se tenha um controle de atividade discricionária da Administração relativamente à liberação dos OGMS para liberação e consumo.

61. Caracterizam a avaliação de risco, para liberação de OGMS no meio ambiente, a publicidade e a participação pública. Pelo princípio da publicidade qualquer pessoa tem o direito de conhecer os atos praticados pela CTNBio. A participação pública significa que pessoa física ou jurídica (organizações da sociedade civil) têm o direito de intervir no procedimento de tomada de decisão após a avaliação de risco pelo colegiado.

62. O Comunicado da CTNBio tem por escopo resumir de forma clara as informações e dados técnico-científicos sobre a segurança alimentar (humana e animal) e ambiental da avaliação de risco do OGM. As informações do Comunicado, publicado para que a sociedade tenha conhecimento da deliberação do colegiado, deve ser um resumo com linguagem acessível a todos, na medida que é possível simplificar os termos da engenharia genética.

63. A audiência pública na CTNBio tem por objetivo relevar aos interessados o conteúdo dos estudos sobre OGM em processo de deliberação, na análise/avaliação de risco e para recolher sugestões dos integrantes do colegiado.

64. A avaliação de risco precede ao Comunicado da CTNBio, devendo existir entre ambos uma correlação, sob pena de não ter a avaliação nenhuma utilidade.

65. Após o desenvolvimento de um alimento OGM, ele é submetido a um processo de estudos moleculares, agrônômicos, de toxicologia, de alergenicidade, de nutrição animal e de impacto ambiental.

66. O método utilizado na avaliação dos alimentos e produtos geneticamente é o da equivalência substancial, um conceito elaborado pela OCDE em 1993 e adotado pela FAO e pela OMS em 1996. Consiste na comparação de alimentos derivados da moderna biotecnologia com seus análogos convencionais. A equivalência substancial serve para comparar as características do alimento OGM com seu análogo.

67. Em termos de biossegurança, o conceito de equivalência substancial foi adotado internacionalmente pela comunidade científica para se comparar alimentos derivados dos recentes avanços da biotecnologia com seus análogos convencionais. Tal é o conceito amplamente utilizado nos procedimentos de avaliação de segurança de alimentos derivados do OGM.

68. O conceito de equivalência substancial faz parte de estrutura de avaliação de segurança que se baseia na idéia de que alimentos já existentes podem servir como base para comparação do alimento geneticamente modificado com o análogo convencional apropriado.

69. Tal método não visa à configuração de um conceito de segurança absoluta, que não existe para qualquer tipo de alimento. A finalidade é de ter uma garantia de que o alimento, e quaisquer substâncias que nele tenham sido inseridos como resultado de modificações genéticas, sejam tão seguros quanto seus análogos convencionais.

70. A CTNBio adotou, dentre outros métodos, o conceito de equivalência substancial para avaliação da soja *Roundup Ready* no seu aspecto de segurança alimentar humana e animal. O órgão se valeu de recomendação e padrão de segurança internacionais, que não foram elaborados no Brasil, mas pelo consenso dos cientistas e organismos internacionais e academias de ciência.

71. A CTNBio utilizou os seguintes elementos para subsidiar seu processo de tomada de decisão: a) proposta original da Monsanto; b) resposta da Monsanto às perguntas da consulta pública; c) pareceres de consultores *ad hoc*; d) subsídio de outras agências de regulamentação dos seguintes países: Argentina, Canadá, Japão, Estados Unidos, Reino Unido, e União Européia. Com esses elementos disponíveis, a CTNBio conduziu o processo de avaliação de risco utilizando o fluxograma estabelecido pela IN3. Após análise dos dados disponíveis, a CTNBio concluiu, através do processo de avaliação de risco, que a soja *Roundup Ready* não apresenta evidências de risco maior que a soja convencional.

72. Os elementos para análise das legislações comparadas, relativas aos controles de risco que são exigidos na liberação do meio ambiente do OGM, vigentes não só nos EUA, bem como no Reino Unido (portanto, aplicação, na prática, da Diretiva 90/220/CEE, de 23 de abril de 1990, posto ser este país um Estado Membro da Comunidade Européia), e, mais, no Canadá, no Japão e na Argentina, encontram-se nos documentos que, por exigência da lei brasileira, foram apresentados às autoridades licenciadoras brasileiras, nos procedimentos administrativos perante a CTNBio em que a empresa Monsanto solicitou a autorização ou aprovação deste órgão, para o livre registro, uso, ensaios, testes, plantio, transporte, armazenamento, comercialização, consumo, importação, liberação e descarte de um OGM, *in casu*, a soja *Roundup Ready*, tendo em vista a substancial equivalência da mesma à soja natural e à existência de total segurança que a mesma representa à saúde humana e ao meio ambiente.

73. A CTNBio fundamentou-se na análise de risco realizada no Brasil, nos EUA ("*environmental assessment and finding of o significant impact*", preparado pelo *Animal Plant Health Inspection Service – APHIS – APHIS-USDA Petition 93-258-01 for Determination of Nonregulated Status for Glyphosate – Tolerant Soybean Line 40-3-2*; e *Food Safety and Inspection Service – FSIS*); no "*risk assement*", realizado no Canadá (*Plant Biotechnology Office – Variey Section, Plant Health and Production Division; Decision Document DD95-05: Determination of Environmental Safety of Monsanto Canada Inc.'s Glyphosate Tolerant Soybean – Soybean – Glycine max L – Line GTS 40-3-2*) e "*risk assement*" realizado na Austrália, Porto Rico e Argentina.

74. Foram examinados os estudos realizados pela Monsanto e aqueles realizados em cooperação com várias instituições acadêmicas. Dentre estas destacam-se as seguintes: Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Universidade Federal do Paraná - UFPR, Universidade Estadual do Paraná/Ponta Grossa, Universidade Estadual do Paraná/Londrina, Instituto Agrônomo do Paraná - IAPAR, Universidade Estadual Paulista/Jaboticabal - UNESP, Universidade de São Paulo - ESALQ/USP, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Porto Alegre - UFRGS, Universidade Federal de Santa Maria - UFSM, Universidade Federal de Goiás - UFG.

75. O requerimento da apelante foi instruído com as autorizações concedidas à **MONSANTO** tanto nos Estados Unidos como no Japão, Canadá, México, Argentina e vários países da Comunidade Econômica Européia, para cultivo e plantio da soja *Roundup Ready*.

76. Estudos feitos com a soja *Roundup Ready* foram iniciados no Brasil em 1996, após a Monsanto solicitar o credenciamento de suas áreas experimentais junto à CTNBio. As pesquisas e testes, não se limitariam à empresa, mas foram realizados também pela Embrapa (Embrapa-Soja, Embrapa-Cerrados, Embrapa-Trigo, Embrapa-Meio Norte) e pela Cooperativa Central Agropecuária de Desenvolvimento Técnico e Econômico (Coodetec) totalizaram 12 (doze) processos analisados e aprovados pela CTNBio até a data da emissão do parecer técnico conclusivo da soja modificada pela biotecnologia.

77. A Embrapa, Coodetec, Monsanto e Monsoy realizaram experimentos com as variedades de soja *Roundup Ready* em todas as regiões produtoras do Brasil e instituições acadêmicas nacionais participaram da realização da avaliação técnica independente de diversos experimentos, com a finalidade de ampliar-se os dados.

78. Na condução dos estudos realizados no Brasil com a soja *Roundup Ready*, foram utilizadas diversas variedades oriundas do programa de retrocruzamento realizado nos EUA e também linhagens desenvolvidas a partir dos programas de melhoramento genético das instituições brasileiras. As variedades e linhagens foram avaliadas nas diversas condições climáticas das regiões produtoras de soja no Brasil. Esses trabalhos possibilitaram a avaliação dessas variedades nos seguintes Estados brasileiros: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Bahia, Maranhão, Piauí, Rondônia e Roraima.

79. Os estudos realizados no Brasil avaliaram, principalmente, os aspectos ambientais e agrônômicos para ampliar os dados existentes referentes à utilização da soja *Roundup Ready*. Foram também reavaliados e confirmados os aspectos de segurança alimentar e de caracterização molecular.

80. Os estudos de campo nos diversos Estados brasileiros, onde tradicionalmente se cultiva soja (Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul), tiveram por objetivo colher informações relacionadas à interação planta/ambiente, observar fatores que influenciam a sobrevivência e a mortalidade da soja RR, tais como ação de pragas e patógenos.

81. Os procedimentos que antecederam o Comunicado 54, da CTNBio, foram públicos, com publicações em órgão oficial, de acordo com o sistema legal de biossegurança. O processo administrativo em apenso contém descrição dos procedimentos técnicos que foram utilizados na soja *Roundup Ready*. Estão relatados os testes de laboratório e de campo realizados no Brasil. Foram relatados os testes de laboratório e de campo realizados nos países em que a soja *Roundup Ready* e seus derivados foram autorizados a serem lançados no meio ambiente (EUA, Canadá, Reino Unido, Países Baixos, Japão, Argentina e Suíça).

82. Pareceres técnicos de universidades brasileiras (UNICAMP, UNESP) cujos professores, especialistas em Biotecnologia, Agronomia, Biologia Aplicada à Agropecuária ou em Fitotecnia e Fitossanidade, analisaram os efeitos da soja RR nas plantações brasileiras, em espécies vizinhas, instruem o pedido. Os especialistas brasileiros estudaram os efeitos da RR nas espécies vizinhas e também a possível resistência de pragas associadas à cultura da soja não transgênica. Os especialistas também analisaram a possível resistência de pragas associadas à cultura da soja comum e também o estudaram o aparecimento de novas pragas.

83. Foram respondidos os questionamentos dos interessados no processo administrativo e Comunicado 54 tem as seguintes conclusões: "A soja é uma espécie predominantemente autógama, cuja taxa de polinização cruzada é da ordem de 1,0%. Trata-se de espécie exótica, sem parentes silvestres sexualmente compatíveis no Brasil. Assim sendo, a polinização cruzada com espécies

*silvestres no ambiente natural não é passível de ocorrência no território nacional. A soja é uma espécie domesticada, altamente dependente da espécie humana para sua sobrevivência. Portanto, não há razões científicas para se prever a sobrevivência de plantas derivadas da linhagem GTS 40-3-2 fora de ambientes agrícolas. Além disso, na ausência de pressão seletiva (uso do Glifosate), a expressão do gene inserido não confere vantagem adaptativa. O evento de inserção do transgene está molecularmente caracterizado e não foram observados efeitos pleiotrópicos decorrentes desta inserção, em estudos conduzidos em diversos ambientes. Existem, no Brasil, pelo menos três espécies conhecidas de plantas daninhas que são naturalmente tolerantes ao herbicida glifosate (Poaia Branca - Richardia brasiliensis; Trapoeraba - Commelina virginica; Erva Quente - Spermacoce latifolia). A utilização do Glifosate no Brasil não ocasionou, nas últimas décadas, o aparecimento de outras espécies de plantas daninhas a ele tolerantes. A introdução de cultivares tolerantes ao Glifosate não aumentará a pressão de seleção sobre as plantas daninhas, em termos de concentração do Glifosate (produto/área). Não há evidências de que a utilização rotineira do herbicida Glifosate nas lavouras de soja no Brasil tenha efeito negativo no processo de fixação biológica de nitrogênio. Esta observação está baseada em ensaios realizados por entidades governamentais e privadas brasileiras, onde o uso continuado do herbicida não afetou a nodulação e a produtividade dos cultivares de soja. O gene marcador nptII, que confere resistência à Kanamicina, não foi transferido para a linhagem GTS 40-3-2. Não há indicação de que o uso de cultivares derivados da linhagem GTS 40-3-2 levará a alterações significativas no perfil e na dinâmica de populações de insetos associados à cultura da soja convencional. Elementos da Saúde Humana e Animal. A CTNBio concluiu que a introdução do transgene não altera as características da composição química da soja, com exceção da acumulação da proteína transgênica CP4 EPSPS. Esta conclusão de equivalência de composição química é baseada em avaliações realizadas através de metodologia científica, publicadas em revistas científicas indexadas e de circulação internacional. A segurança da proteína CP4 EPSPS, quanto aos aspectos de toxicidade e alergenicidade, também, foi comprovada. É importante registrar que, após a utilização da soja geneticamente modificada e de seus derivados na América do Sul, Central e do Norte, na Europa e na Ásia, não foi verificado um só caso de desenvolvimento de reações alérgicas em humanos que não fossem previamente alérgicos à soja convencional. Adicionalmente, é importante registrar que indivíduos sensíveis à soja convencional continuarão sensíveis à soja transgênica e, portanto, não deverão fazer uso deste produto. A análise dos resultados descritos na literatura não confirmou um possível aumento, na soja geneticamente modificada, da concentração de proteínas que reagem com uma combinação de soros de pacientes alérgicos à soja convencional. De fato, os artigos científicos disponíveis e citados sobre a matéria mostraram que a expressão do transgene não resultou no aumento dos níveis de proteínas reativas, especialmente daquelas de peso molecular próximo a 30 kilodáltons, a uma combinação de soro de indivíduos sensíveis à soja comercial (BURKS and FUCHS, 1995, Journal of Allergy and Clinical Immunology, 96: 1008-1010). Os autores do artigo científico acima mencionado afirmaram que "nossos estudos demonstram que a introdução do gene codificador da proteína EPSPS, que confere tolerância a Glifosate, não causou modificação discernível, qualitativa ou quantitativamente, na composição de proteínas alergênicas endógenas de soja em qualquer dos cultivares resistentes a Glifosate analisados".*

84. A CTNBio determinou o monitoramento dos plantios comerciais dos cultivares de soja de derivados da linhagem GTS 40-3-2 por um período de cinco anos, com o objetivo de proceder a estudos comparados das espécies de plantas, insetos e microrganismos presentes na lavoura.

85. O monitoramento pós-comercialização está previsto na avaliação de risco e é inclusive recomendação das Diretrizes da União Européia, da *National Academies of Sciences*, dos Estados Unidos da América (ver relatório de 21.02.2002), e também está previsto no estudo de impacto ambiental (EIA).

86. Na questão rotulagem dos alimentos que contêm OGMs não está em discussão a segurança alimentar pois nenhum alimento geneticamente modificado pode ser oferecido ao consumidor sem o aval e liberação da CNTBio, órgão responsável pela verificação de inexistência de risco à vida ou saúde dos consumidores finais.

87. Ao serem fixados limites de tolerância para a presença não intencional em alimentos convencionais de organismos geneticamente modificados e para fins de dispensa de rotulagem (4%), o Decreto 3.871/01 atende ao princípio da compatibilização dos interesses dos consumidores (um dos participantes das relações de consumo) e o desenvolvimento econômico e tecnológico do país.

Compatibilização esta que, esclarece o próprio texto do Código de Defesa do Consumidor, é mandamento constitucional.

88. Com a edição do Decreto 3.871/2001 e o Decreto 4.680/2003, a União Federal deu cumprimento à sentença ora apelada, no sentido de que fossem elaboradas normas relativas à segurança alimentar, comercialização e consumo de alimentos transgênicos, vez que os decretos estabelecem a rotulagem, impondo a correta informação ao consumidor. Está superada a exigência da decisão monocrática, não mais existindo no particular interesse de agir.

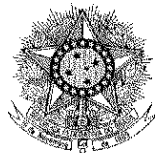
89. Apelações providas. Remessa oficial prejudicada.

### **A C Ó R D ã O**

Decide a Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por maioria, dar provimento às apelações e julgar prejudicada a remessa oficial, nos termos do voto da Exma. Sra. Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida.

Brasília – DF, 28 de junho de 2004.

**SELENE MARIA DE ALMEIDA**  
Desembargadora Federal - Relatora



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

---

PROCESSO Nº : 25779-77.2010.4.01.3900

CLASSE 7100 : AÇÃO CIVIL PÚBLICA

AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU : ELETROBRÁS E OUTROS

JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO: HUGO SINVALDO SILVA DA GAMA FILHO – 9ª VARA

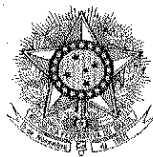
Classe da Sentença: A

**SENTENÇA**

Cuida-se de ação civil pública interposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra a ELETROBRÁS, a ELETRONORTE, a ANEEL, o IBAMA, o Grupo Camargo Corrêa, a Construtora Norberto Odebrecht e o Grupo Andrade Gutierrez, todos qualificados na inicial, com o objetivo de obter a declaração de nulidade: a) da decisão proferida pela ANEEL, através do despacho n.º 2.756, de 25/7/2008, que aprovou o Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu; b) do registro, pela ANEEL, do estudo de viabilidade da UHE Belo Monte; c) do procedimento de licenciamento ambiental e do EIA/RIMA; e, d) do aceite do EIA/RIMA da UHE Belo Monte, pelo IBAMA.

Como fundamento de seus pedidos, o *parquet* sustentara, em síntese, que: a) a Avaliação Ambiental Integrada – AAI – faz parte do Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica. Este configuraria a segunda etapa do procedimento de aproveitamento energético; b) o despacho n.º 2.756, de 25/7/2008, da Aneel, que aprovou o Inventário





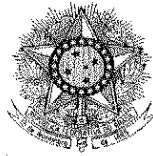
**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

---

Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu, é nulo, porque o estudo aprovado fazia-se destituído da AAI. Teria havido, pois, violação ao Manual de Inventário Hidrelétrico do Ministério de Minas e Energia e ao Decreto Legislativo n.º 788/2005; c) por depender da regularidade do precitado inventário, o registro do estudo de viabilidade, concedido pela Aneel, também é nulo; d) houve nulidade com a realização concomitante do Estudo de Impacto Ambiental e do Estudo de Viabilidade do Empreendimento, pois este deveria preceder àquele; e) o ato de aceite do EIA/RIMA, pelo IBAMA, foi ilegal, pois não se poderia postergar a análise dos documentos faltantes; f) essa postergação violaria a publicidade e a participação popular na discussão do EIA/RIMA; g) no EIA/RIMA aceite pelo IBAMA houve ausência de estudo sobre os índios citadinos e acerca da sinergia dos empreendimentos hidrelétricos na Bacia do rio Xingu, conforme exigido no Termo de Referência apresentado pela FUNAI, o que, também por isso, geraria nulidade do aceite; e, h) o aceite do EIA/RIMA foi dado, pelo IBAMA, sem motivação.

A ELETRONORTE apresentou contestação (fls. 457 a 497), onde alegou, em preliminar, a sua ilegitimidade passiva. No mérito, pugnou pela improcedência dos pedidos.

A ANEEL, por seu turno, respondeu à inicial, requerendo a improcedência dos pedidos com base nos seguintes argumentos (fls. 592 a 608): a) não há exigência legal de incorporação da AAI aos estudos de inventário hidrelétrico; b) restou desnecessária a realização da AAI ante a superveniência da Resolução CNPE n.º 06/98, que definiu a Usina de Belo Monte como o único aproveitamento hidrelétrico da bacia do rio Xingu; c) o Decreto Legislativo n.º 788/2005 não estabelece que a AAI deve ser incorporada ao inventário hidrelétrico; d) como não há nulidade na aprovação do inventário pela ANEEL, não existe, por conseguinte, nulidade no registro dos Estudos de



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

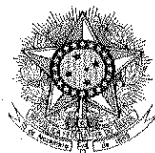
---

Viabilidade do empreendimento; e) não há nulidade na entrega do EIA/RIMA antes da aprovação do Estudo de Viabilidade; e, f) impossibilidade de controle do mérito administrativo pelo Judiciário.

Em 25/8/09, a ELETROBRÁS contestou os pedidos (fls. 636 a 691), sustentando que: a) inexistem vícios no processo de licenciamento do AHE de Belo Monte; b) apresentou os documentos necessários ao aceite do EIA/RIMA pelo IBAMA; c) não houve violação da participação popular no procedimento em apreço; d) os Estudos de Viabilidade do empreendimento são independentes do EIA/RIMA; e) entregou os estudos relacionados aos índios citadinos e aos demais componentes indígenas; f) encaminhou a AAI ao MME; e, g) está havendo afronta aos princípios da presunção de legitimidade dos atos administrativos e da segurança jurídica.

Na sequência, as construtoras CAMARGO CORRÊA, NORBERTO ODEBRECHT e ANDRADE GUTIERREZ contestaram os pedidos, com supedâneo nas seguintes assertivas: a) inexistência de vício insanável no ato de aprovação do Estudo de Inventário Hidrelétrico da bacia hidrográfica do rio Xingu; b) o Estudo de Viabilidade é independente do Estudo de Impacto Ambiental; c) o ato de aceite do EIA/RIMA, emitido pelo IBAMA, é legal, pois há correspondência entre o estudo e o Termo de Referência, existiu motivação e, ainda, fez-se presente o estudo relacionado aos índios citadinos; d) impossibilidade de controle, pelo Judiciário, do mérito dos atos administrativos; e, e) ofensa aos princípios da presunção de legitimidade dos atos administrativos e da segurança jurídica.

O IBAMA também adversou os pedidos autorais, afirmando que: a) os estudos de viabilidade e de impacto ambiental são independentes; b) o ato de aceite do EIA/RIMA é hígido; c) houve observância aos princípios da motivação e da



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

---

razoabilidade; c) a ELETROBRÁS encaminhou à FUNAI, em 14/5/09, estudos e análises referentes aos índios citadinos; d) a FUNAI informou ao IBAMA o recebimento do relatório alusivo aos estudos das comunidades citadinas e o relatório de avaliação ambiental integrada da bacia do rio XINGU, que contém a avaliação sinérgica dos empreendimentos hidrelétricos em tal bacia; e, e) a FUNAI, em parecer técnico, concluiu pela viabilidade do empreendimento.

Em 19/5/2010, foi deferido o pedido da União para integrar a lide na qualidade de assistente simples da ELETRONORTE, tendo apresentado memoriais (fls. 2.237 a 2.249)

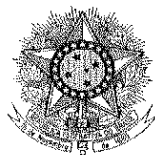
O MPF apresentou réplica. Todas as partes, tirante a ELETRONORTE, apresentaram memoriais.

**É o relatório. Fundamento e decido.**

**I. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA**

A ELETRONORTE sustentou sua ilegitimidade passiva para figurar na lide. Alegou ser estranha ao objeto do processo, pois: a) não é responsável pelo licenciamento do AHE Belo Monte, que estaria a cargo da ELETROBRÁS; e, b) não integrou o Acordo de Cooperação Técnica sobre a conclusão dos estudos de viabilidade do empreendimento.

Não assiste razão à requerida. A legitimidade passiva, como condição da ação, deve ser aferida *"in status assertionis, isto é, à vista das afirmações do*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

---

*demandante, sem tomar em conta as provas produzidas no processo.*"<sup>1</sup>

A inicial, por seu turno, indica que a ELETRONORTE integrou um grupo de trabalho criado pela Portaria n.º 769 do DNAEE, com o objetivo de realizar estudos multidisciplinares para aferir a viabilidade do empreendimento sob análise.

Ademais, no Termo de Referência constante da folha 125 dos autos, a requerida figura na condição de empreendedora do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte, o que a erige à condição de cotitular da *res in iudicium deducta*. Rejeito, pois, a presente preliminar.

## **II. DO MÉRITO**

No mérito, falece razão ao autor, pelas razões que, doravante, passa-se a expor.

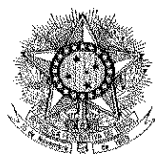
### **1. Da desnecessidade, no caso, de a Avaliação Ambiental Integrada anteceder ao Inventário Hidrelétrico**

*Ab initio*, faz-se necessário definir o escopo da Avaliação Ambiental Integrada. No ponto, evoca-se a lição hospedada no Manual de Inventário Hidroelétrico de Bacias Hidrográficas, edição 2007, do Ministério de Minas e Energia, abaixo transcrita, *in verbis*:

Os estudos de AAI têm seu foco principal na situação ambiental da bacia hidrográfica em consequência da implantação do conjunto de aproveitamentos

---

<sup>1</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Código de processo civil comentado artigo por artigo**. 2.ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 96.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

---

existentes ou planejados. Avaliam os efeitos cumulativos e sinérgicos relativos a este conjunto de aproveitamentos considerando diferentes cenários de desenvolvimento da bacia hidrográfica, levando em conta a temporalidade para implantação dos projetos. Propõem, ainda, diretrizes e recomendações para subsidiar a concepção e implantação dos empreendimentos e o processo de licenciamento ambiental, visando a sustentabilidade socioambiental da região, tendo por referência indicadores de sustentabilidade formulados no âmbito do próprio estudo.<sup>2</sup> (Grifou-se.)

Desvela-se, pois, que o objetivo da AAI é avaliar os efeitos cumulativos e sinérgicos, nos meios natural e antrópico, relativos a um conjunto de empreendimentos a serem efetivados em dada bacia hidrográfica.

Sucede que, no caso da bacia do rio Xingu, o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE – editou a Resolução n.º 06, de 03 de julho de 2008, onde, em seu art. 2.º, determinou que “(...) o potencial hidroenergético a ser explorado será somente aquele situado no rio Xingu, entre a sede urbana do Município de Altamira e a sua foz.”

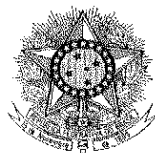
Logo, apenas a hidrelétrica de Belo Monte será implementada na bacia hidrográfica em mote. A AAI, perdura, portanto, seu objeto, uma vez que se propugna a avaliar a capacidade de suporte do ambiente em meio a um conjunto de empreendimentos. O que não ocorre, *in casu*.

Sem embargo, não se pode olvidar que o decreto legislativo n.º 788/2005, em seu art. 2.º, III, incluiu a AAI como um dos estudos necessários para a implantação do AHE Belo Monte.

Não obstante, o precitado ato normativo não fez nenhuma menção ao momento em que o referido estudo – AAI – deveria ser realizado e nem tampouco o

---

<sup>2</sup> p. 598, disponível no sítio <<http://www.eletrobras.com/elb/data/Pages/LUMISF99678B3PTBRIE.htm>>.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ

---

erigiu à categoria de condição suspensiva para a realização do Inventário Hidrelétrico, imbricando-os.

Acresce que os documentos carreados às folhas 562 e 563 do processado revelam que a Avaliação Ambiental Integrada foi entregue ao Ministério de Minas e Energia e à FUNAI, respectivamente. Observara-se, portanto, o Decreto Legislativo n.º 788/2005.

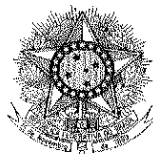
Destarte, não se vislumbra nenhuma irregularidade no despacho n.º 2.756, de 25/7/2008, da Aneel, que aprovou o Inventário Hidrelétrico da Bacia Hidrográfica do Rio Xingu. E, por conseguinte, também não há nulidade no registro do estudo de viabilidade do empreendimento, que foi concedido pela precitada agência reguladora.

Com efeito, a ANEEL apenas cumpriu o disposto no art. 28 da lei n.º 9.427/96, cuja norma dispõe que "**A realização de estudos de viabilidade, anteprojetos ou projetos de aproveitamentos de potenciais hidráulicos deverá ser informada à ANEEL para fins de registro (...).**" (Grifou-se.)

**2. Da independência entre o estudo de impacto ambiental e o estudo de viabilidade do empreendimento**

O Ministério Público Federal aduz que houve nulidade com a realização concomitante do Estudo de Impacto Ambiental e do Estudo de Viabilidade do Empreendimento, pois este deveria preceder àquele. Sem razão, porém.

A legislação que rege a matéria não condicionou a realização do estudo de impacto ambiental à precedência do estudo de viabilidade do empreendimento. Pelo contrário.



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

---

Deveras, a Resolução n.º 06, de 16 de setembro de 1987, do CONAMA, dispõe, em seu ANEXO, que os documentos necessários para a concessão da licença prévia (LP) às usinas hidrelétricas são: a) requerimento de LP; b) Portaria do MME, autorizando o estudo de viabilidade; c) RIMA; e, d) cópia da publicação do pedido na LP.

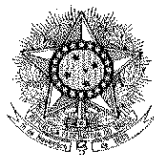
Nessa senda, a resolução em apreço exige o RIMA para a concessão de LP às usinas hidrelétricas. O RIMA, por seu turno, pressupõe o estudo de impacto de ambiental – EIA –, uma vez que aquele apenas traduz, em linguagem menos técnica, as conclusões deste, *ex vi* do art. 9.º da Resolução n.º 01, de 23 de janeiro de 1986, do CONAMA.

Por outro lado, conquanto a Resolução CONAMA 06/87 determine a existência do RIMA – e, por corolário, do EIA – para a concessão de licença prévia às usinas hidrelétricas, ela não impõe tal requisito em relação ao estudo de viabilidade. Exige apenas uma Portaria do MME que autorize a realização de tal estudo.

Noutras palavras: a Resolução sobredita revela que o estudo de impacto ambiental é cronologicamente anterior ao estudo de viabilidade do empreendimento. Não há, pois, como sufragar a tese ministerial.

**3. Do ato de aceite, pelo IBAMA, do EIA/RIMA**

O órgão ministerial irroga a pecha de nulidade sobre o ato administrativo em epígrafe. E o faz com arrimo em vários argumentos, a saber: a) não se poderia postergar a análise dos documentos faltantes, o que violou a publicidade e a participação popular na discussão do EIA/RIMA; b) ausência de estudo sobre os índios citadinos e acerca da sinergia dos empreendimentos hidrelétricos na Bacia do rio Xingu,



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ

---

conforme exigido no Termo de Referência apresentado pela FUNAI; e, c) falta de motivação.

Sem embargo, falece razão ao autor. Explica-se.

O ato de aceite do EIA/RIMA pressupõe o cotejo entre o estudo e o termo de referência que lhe antecede. Tal ato administrativo encerra a afirmação, pelo órgão ambiental, de que o EIA corresponde às diretrizes insculpidas no referido termo. Cuida-se de uma análise formal que não analisa o mérito do estudo, aprovando-o. É o que se deduz do art. 18 da Instrução Normativa n.º 184/2008, do IBAMA. Confira-se:

**Art. 18** Após recebido o estudo ambiental o Ibama providenciará a realização da verificação do estudo, definindo sua aceitação para análise ou sua devolução, com devida publicidade.

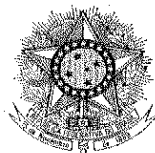
**§ 1º** O prazo de verificação do estudo é de até 30 dias, neste período o empreendedor deverá fazer apresentação do EIA com vistas a comprovar o atendimento do TR.

**§ 2º** A partir do aceite do estudo ambiental, que será comunicada ao empreendedor, o estudo ambiental seguirá para análise técnica, e se iniciará a contagem de tempo para o Ibama.

**§ 3º** O RIMA será avaliado quanto ao seu conteúdo e linguagem. (Grifou-se.)

Pois bem. No caso *sub judice*, o IBAMA, depois de analisar o EIA/RIMA apresentado, exarou o Parecer n.º 29/2009 (fls. 525/535), onde discriminou quatro exigências para o aceite do estudo objurgado, a saber: a) estudo espeleológico; b) resultados de modelagem para os parâmetros contidos no TR acerca dos estudos de qualidade da água ou a justificativa para a sua não realização; c) incorporação ao EIA das informações sobre as populações indígenas; e, d) reapresentação do RIMA.





**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

---

Na sequência, em 20/5/2009, a autarquia ambiental federal prolatou despacho onde reputou como atendidas as exigências hospedadas no Parecer n.º 29/2009, e, por via de consequência, manifestou-se favorável ao aceite do EIA/RIMA (fls. 744/745).

O fato de o IBAMA ter exigido, no Parecer n.º 29/2009, a apresentação de documentos complementares para a análise de mérito do EIA encontra amparo na legislação de regência. Logo, não inquina de nulidade o ato de aceite. Veja-se o teor do art. 10 da Resolução 237/1997, do CONAMA:

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;

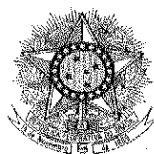
II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

IV - **Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente**, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VI - **Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas**, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

---

VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

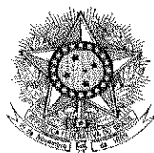
§ 2º - No caso de empreendimentos e atividades sujeitos ao estudo de impacto ambiental - EIA, se verificada a necessidade de nova complementação em decorrência de esclarecimentos já prestados, conforme incisos IV e VI, o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada e com a participação do empreendedor, poderá formular novo pedido de complementação.

Denota-se, da leitura do preceito normativo supracitado, que, ao órgão ambiental responsável pelo licenciamento, foi franqueada a possibilidade de solicitar novos esclarecimentos e complementações do empreendedor ao longo de todo o processo administrativo em mote, inclusive após a realização das audiências públicas.

Isso apenas descerra o caráter dinâmico do licenciamento ambiental. Logo, o arcabouço normativo sob cujo pálio se subsume a matéria em liça vai de encontro a tese esgrimida pelo *parquet*.

Assim, não se vislumbra, na espécie, violação ao princípio da participação popular e da publicidade que regem os empreendimentos causadores de grande impacto ambiental.

É que a audiência pública foi realizada com a exposição dos estudos realizados e formalmente aceitos pelo órgão competente. Houve, pois, participação popular.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

---

Acresce que a audiência pública não é o último ato do procedimento. Ela visa, nos termos do art. 1.ª da Resolução n.º 09/1987, do CONAMA, *"expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito."*

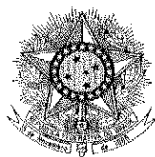
No final do procedimento, a sua ata secundará a análise e o parecer final do órgão licenciador acerca da aprovação ou não do projeto, nos termos do art. 5.º da Resolução acima mencionada.

Por outro lado, não procede a alegação do autor quanto à afirmada ausência de estudo sobre os índios citadinos e acerca da sinergia dos empreendimentos hidrelétricos na Bacia do rio Xingu. Isso porque se verifica dos documentos acostados às folhas 1828, 1891 e 1898 a 2162 dos autos, que tais estudos foram apresentados.

Com efeito, a FUNAI, por meio do Ofício n.º 297/2009 (fl. 1828), de 24/6/2009, noticiou ao IBAMA o recebimento do primeiro relatório alusivo aos estudos das comunidades citadinas e o relatório de Avaliação Ambiental Integrada da bacia do rio Xingu, contendo a avaliação sinérgica dos empreendimentos hidroelétricos na precitada bacia. Informou, porém, que aguardava a entrega do segundo relatório acerca do componente indígena.

Sucedendo que, em 01/9/2009, o protocolo do IBAMA recebeu do empreendedor o relatório final acerca dos índios citadinos, consoante se infere dos documentos juntados às folhas 1891 e 1898 a 2162.

Por derradeiro, também não merece guarida o argumento autoral de que o ato de administrativo de aceite teria sido exarado sem motivação. Basta proceder à leitura do Despacho que veicula o referido ato para se constatar que ele se faz devidamente fundamentado, seja com motivos autônomos, seja pela remissão a



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

---

pareceres anteriores, o que encontra abrigo na norma do parágrafo 1.º do art. 50 da lei n.º 9.784/99, abaixo transcrito, *in verbis*:

A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. (Grifou-se.)

**III. DISPOSITIVO**

Mercê do exposto e por tudo o mais que dos autos consta, **julgo improcedente o pedido.**

Sem custas e honorários advocatícios, nos termos do art. 18 da Lei da Ação Civil Pública e em consonância com a jurisprudência do STJ, infratranscrita:

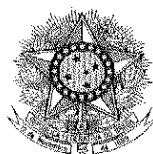
EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA – PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – MINISTÉRIO PÚBLICO AUTOR E VENCEDOR.

1. Na ação civil pública movida pelo Ministério Público, a questão da verba honorária foge inteiramente das regras do CPC, sendo disciplinada pelas normas próprias da Lei 7.347/85.
2. Posiciona-se o STJ no sentido de que, em sede de ação civil pública, a condenação do Ministério Público ao pagamento de honorários advocatícios somente é cabível na hipótese de comprovada e inequívoca má-fé do Parquet. (...) (EResp 895.530/PR).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE DE INOVAÇÃO DA TESE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ART. 18 DA LEI 7.347/1985. ISENÇÃO QUE BENEFICIA APENAS A PARTE AUTORA.

1. É descabida a inovação de tese em Agravo Regimental.
2. A isenção do adiantamento de custas e outras despesas processuais, prevista no art. 18 da Lei 8.437/1985, beneficia apenas a parte autora da Ação Civil Pública. Precedentes do STJ.
3. Agravo Regimental não provido. (AgRg-REsp. 1.096.146/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, DJE 19.03.2009).

P.R.I.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA**  
**SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ**

---

Belém (PA), 01 de junho de 2012.

  
**HUGO SINVALDO SILVA DA GAMA FILHO**

Juiz Federal Substituto da 9ª Vara

# *Superior Tribunal de Justiça*

**AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.429 - GO  
(2011/0198719-4)**

## **RELATÓRIO**

**EXMO. SR. MINISTRO ARI PARGENDLER (Relator):**

"1. Os autos dão conta de que o Ministério Público do Estado de Goiás ajuizou ação civil pública contra o Município de Caldas Novas, GO, e o Departamento Municipal de Água e Esgoto - DEMAÉ, para obrigá-los a ampliar a rede de esgotos ou a construir uma nova rede junto ao córrego Caldas e, ainda, para inibi-los de emitir 'habite-se' e certidão de viabilidade para instalação de novos empreendimentos imobiliários enquanto não regularizada a situação (fl. 26/67).

A MM. Juíza de Direito deferiu a medida liminar (fl. 68).

A Câmara Municipal de Caldas Novas pediu a suspensão da medida liminar ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, e este não conheceu do pedido, por incompetência, tendo em vista já ter havido pronunciamento do segundo grau em sede de agravo de instrumento (fl. 72/77).

A Câmara Municipal de Caldas Novas renovou o pedido, agora perante o Superior Tribunal de Justiça alegando grave lesão à ordem e economia públicas (fl. 01/18).

2. O pedido de suspensão tem como objeto apenas a parte da decisão que inibe o Município de Caldas Novas de autorizar a instalação de novos empreendimentos imobiliários enquanto não for ampliada a rede de esgotos junto ao córrego Caldas.

A decisão judicial visa evitar danos à saúde e ao meio ambiente. A precaução recomenda que ela seja mantida, até porque o pedido de suspensão nada diz a esse respeito.

Indefiro, por isso, o pedido" (fl. 82/83).

A teor das razões:

"... em decorrência da liminar concedida pelo Juízo da Vara das Fazendas Públicas, Registros Públicos, Ambiental e 2º Cível da Comarca de Caldas Novas/GO, o Município, assim como o DEMAÉ encontram-se impedidos de conceder alvarás para construção, habite-se para os empreendimentos já concluídos e certidão de viabilidade técnica para instalação de novos empreendimentos, fato este que perdura desde então, ocasionando, dentre outros, inúmeros prejuízos à ordem econômica municipal.

# *Superior Tribunal de Justiça*

Assim, não obstante a crescente demanda por novos empreendimentos imobiliários no Município de Caldas Novas, todas as obras nesse sentido encontram-se paralisadas ou em estado de espera, em razão da indefinição jurídica gerada pela liminar em questão" (fl. 93/94).

"Por argumentação, a manutenção da liminar deferida em 1ª Instância é capaz de gerar reflexos negativos na ampliação do potencial turístico do maior destino do centro-oeste brasileiro, eis que Caldas Novas/GO, recentemente foi lançada nos 65 (sessenta e cinco) pólos indutores do turismo, conforme detalhado pelo Governo Federal, estando, inclusive, habilitada a participar como cidade de apoio às delegações desportivas que participarão da Copa do Mundo de Futebol a se realizar no Brasil em 2014.

Esse é o quadro de insegurança jurídica geral que se encontra os agentes econômicos do Município de Caldas Novas, o que tem gerado fundada preocupação da parte do Legislativo Municipal, no âmbito de sua competência, uma vez que a manutenção dos efeitos da liminar deferida é capaz de causar prejuízos irreparáveis ao desenvolvimento do maior manancial termal do mundo" (fl. 94).

"Face a tal situação jurídica, impera na cidade uma situação de total insegurança jurídica, no tocante às atividades da construção civil, causando desestímulo em uma atividade econômica de fundamental importância para o desenvolvimento sócio econômico do Município, com repercussão em cadeia em outros segmentos da economia local e regional.

Existe no presente caso, um conflito de situações jurídicas que, caso se mantenha, causará lesões de difícil reparação à economia pública municipal como um todo, gerando, via de consequência, grave lesão à ordem administrativa, subsumível no conceito de ordem pública, ou seja, pertencente a esta espécie" (fl. 96).

"Depreende-se do fato que o maior prejudicado é o particular que, na condição de verdadeiro agente econômico, é quem movimenta e confere dinamicidade à economia local, já que o Poder Público, por força de disposição constitucional, somente em casos excepcionais, poderá atuar no domínio econômico.

Há, portanto, uma situação de vulnerabilidade jurídica dos agentes econômicos do Município de Caldas Novas/GO, cujos reflexos para a economia local são nefastos, daí advindo prejuízos à economia pública muito mais palpáveis e concretos do que hipotéticos danos ambientais que, por mais relevantes que se apresentem, e o são, são passíveis de reparação, ao contrário dos primeiros" (fl. 96/97).

# *Superior Tribunal de Justiça*

**AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.429 - GO  
(2011/0198719-4)**

## **VOTO**

**EXMO. SR. MINISTRO ARI PARGENDLER (Relator):**

No âmbito do pedido de suspensão não se avalia a correção ou equívoco da decisão, mas a potencialidade de lesão a um dos valores jurídicos tutelados pela Lei nº 8.437, de 1992, no seu art. 4º, a saber: ordem, saúde, segurança e economia públicas.

O pedido de suspensão tem como objeto apenas a parte da decisão que inibe o Município de Caldas Novas de autorizar a instalação de novos empreendimentos imobiliários enquanto não for ampliada a rede de esgotos junto ao córrego Caldas.

A teor do *decisum*, há probabilidade de "*prejuízos ao meio ambiente e saúde pública com a concessão de novas construções urbanas de grande porte, sem a necessária ampliação da rede de esgoto e tratamento adequado*" (fl. 68).

A precaução recomenda a manutenção da decisão judicial, pois ela visa evitar danos à saúde e ao meio ambiente.

Tanto as razões do pedido de suspensão, como do agravo regimental, deixaram de demonstrar o contrário, ou seja, que a instalação de novos empreendimentos imobiliários de grande porte não tem o potencial de causar graves danos ao meio ambiente e à saúde da população, interesses que devem se sobrepor ao mero interesse econômico.

Voto, por isso, no sentido de negar provimento ao agravo regimental.



**RECURSO ESPECIAL Nº 1.285.463 - SP (2011/0190433-2) (f)**

**RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS**  
**RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**RECORRIDO : ASSOCIAÇÃO DOS PLANTADORES DE CANA DA REGIÃO DE JAÚ**  
**ADVOGADO : LUÍS HENRIQUE DA COSTA PIRES E OUTRO(S)**  
**RECORRIDO : COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL CETESB**  
**ADVOGADO : RUI SANTINI E OUTRO(S)**  
**RECORRIDO : FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADOR : SILVIO FERRACINI E OUTRO(S)**

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS**  
**(Relator):**

Cuida-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim ementado:

*"I - Embargos infringentes. Ação Civil Pública Ambiental. Queimada de cana-de-açúcar. Recentes estudos feitos pelos institutos avançados demonstram que a fuligem da cana-de-açúcar não ocasiona o surgimento de qualquer tipo de processo cancerígeno.*

*II - Inexistindo dado científico concreto, o Judiciário não pode paralisar a atividade canavieira do Estado que dá, pelo menos, 15 milhões de empregos diretos e indiretos, especialmente nesta quadra em que o desemprego do Estado já alcança 6,4% da população economicamente ativa.*

*III - Embargos rejeitados." (e-STJ fls. 1095)*

Rejeitados os embargos de declaração opostos (e-STJ fls. 1148).

No presente recurso especial, o recorrente alega que o acórdão estadual contrariou as disposições contidas nos arts. 27, parágrafo único da Lei n. 4.771/65, 3º, I, II, III e IV, 4º, I e VII e 14, § 1º da Lei n. 6.938/81, arts. 1º, IV e

# *Superior Tribunal de Justiça*

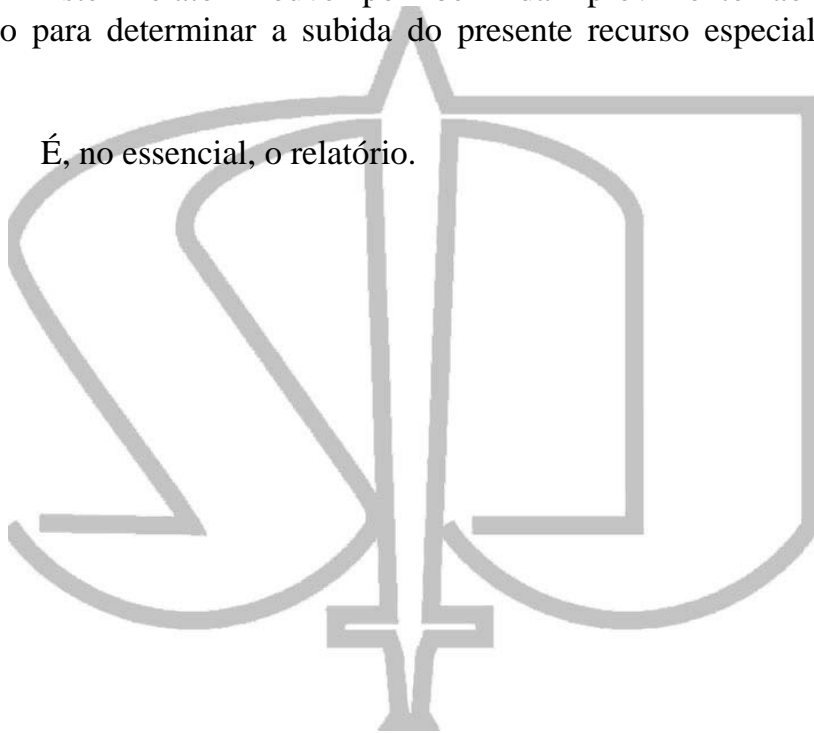
21 da Lei Federal n. 7.347/85, 6º, VIII da Lei Federal n. 8.078/90 e aos arts. 2º, I, 3º, IV e 4º, IV da Lei Federal n. 8.171/91.

O recorrente interpôs o simultâneo recurso extraordinário (fls. 1210/1232).

Apresentadas as contrarrazões (e-STJ fls. 1186/1208 e 1236/1240), sobreveio o juízo de admissibilidade negativo da instância de origem (e-STJ fls. 1240/1241).

Este Relator houve por bem dar provimento ao agravo de instrumento para determinar a subida do presente recurso especial (e-STJ fls. 1262).

É, no essencial, o relatório.



**RECURSO ESPECIAL Nº 1.285.463 - SP (2011/0190433-2) (f)**

**EMENTA**

DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CANA-DE-AÇÚCAR. QUEIMADAS. ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 4771/65. DANO AO MEIO AMBIENTE. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. QUEIMA DA PALHA DE CANA. EXISTÊNCIA DE REGRA EXPRESSA PROIBITIVA. EXCEÇÃO EXISTENTE SOMENTE PARA PRESERVAR PECULIARIDADES LOCAIS OU REGIONAIS RELACIONADAS À IDENTIDADE CULTURAL. INAPLICABILIDADE ÀS ATIVIDADES AGRÍCOLAS INDUSTRIAIS.

1. O princípio da precaução, consagrado formalmente pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio 92 (ratificada pelo Brasil), a ausência de certezas científicas não pode ser argumento utilizado para postergar a adoção de medidas eficazes para a proteção ambiental. Na dúvida, prevalece a defesa do meio ambiente.

2. A situação de tensão entre princípios deve ser resolvida pela ponderação, fundamentada e racional, entre os valores conflitantes. Em face dos princípios democráticos e da Separação dos Poderes, é o Poder Legislativo quem possui a primazia no processo de ponderação, de modo que o Judiciário deve intervir apenas no caso de ausência ou desproporcionalidade da opção adotada pelo legislador.

3. O legislador brasileiro, atento a essa questão, disciplinou o uso do fogo no processo produtivo agrícola, quando prescreveu no art. 27, parágrafo único da Lei n. 4.771/65 que o Poder Público poderia autorizar-lo em práticas agropastoris ou florestais desde que em razão de peculiaridades locais ou regionais.

4. Buscou-se, com isso, compatibilizar dois valores protegidos na Constituição Federal de 1988, quais sejam, o meio ambiente e a cultura ou o modo de fazer, este quando necessário à sobrevivência dos pequenos produtores que retiram seu sustento da atividade agrícola e que não dispõem de outros métodos para o exercício desta, que não o uso do fogo.

5. A interpretação do art. 27, parágrafo único do Código Florestal não pode conduzir ao entendimento de que estão por ele abrangidas as atividades agroindustriais ou agrícolas

# *Superior Tribunal de Justiça*

organizadas, ou seja, exercidas empresarialmente, pois dispõe de condições financeiras para implantar outros métodos menos ofensivos ao meio ambiente. Precedente: (AgRg nos EDcl no REsp 1094873/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 04/08/2009, DJe 17/08/2009).

6. Ademais, ainda que se entenda que é possível à administração pública autorizar a queima da palha da cana de açúcar em atividades agrícolas industriais, a permissão deve ser específica, precedida de estudo de impacto ambiental e licenciamento, com a implementação de medidas que viabilizem amenizar os danos e a recuperar o ambiente, Tudo isso em respeito ao art. 10 da Lei n. 6.938/81. Precedente: (EResp 418.565/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 29/09/2010, DJe 13/10/2010).

Recurso especial provido.

## **VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS**  
(Relator):

### **DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE**

O recurso especial comporta conhecimento, porquanto atende os pressupostos recursais.

### **DA ALEGADA VIOLAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL**

Consta dos autos que o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública com o objetivo de impedir a queima da palha da cana de açúcar na região do Município de Jaú, tendo em vista que tal prática acarretaria intensos danos ao meio ambiente.

Ao julgar o recurso de apelação e, posteriormente, os embargos infringentes, entendeu o Tribunal de origem que:

*"2. A queimada da cana não causa os danos descritos no recurso. A indústria sucro-alcóoleira, ao contrário do alegado,*

# *Superior Tribunal de Justiça*

resolve questão econômico-social porque a introdução das colheitadeiras e o reescalonamento da mão-de-obra afeta tanto o interesse público no plano do desemprego do que a proteção do meio ambiente.

3. A queima da folhagem seca da cana não é proibida. A Lei Política Nacional do Meio Ambiente propôs diretrizes gerais sobre proteção a ele, não estabelecendo com relação às queimadas qualquer tipo de vedação em culturas regulares renovadas, como, aliás, observou o que foi decidido no julgamento da apelação nº 45.503.5/3...

4. Na verdade, o Pró-Álcool trouxe ao meio ambiente enormes benefícios. Diminuiu os índices de chumbo na atmosfera paulista (de 1,2 micrograma em 1978 para 0,2 micrograma em 1987) e de dióxido de enxofre (de 130 de microgramas em 1977 para 60 microgramas em 1989). A par disso ocorreu diminuição da produção de monóxido de carbono ou da produção alternativa para substituição de um combustível fóssil.

5. Demais disso, cumpre ressaltar que, enquanto o carbono da cana é cíclico, indo para a atmosfera quando de sua queima, seja como álcool ou como palha, é ainda reabsorvido pela planta ao crescer e o carbono do combustível fóssil, ao ser liberado para a atmosfera, não voltará a fossilizar-se.

6. Conclui-se daí que a fuligem que cai tem somente efeitos de incômodo e de estética, quando as casas são recentemente pintadas.

7. Quanto ao câncer, toda fumaça é prejudicial, mas a pior delas é a derivada dos combustíveis fósseis.

8. Analisando sob o aspecto de custo/benefício, verifica-se que a cultura da cana-de-açúcar, mesmo com a queima da palha, é preferível à utilização de combustíveis fósseis, sem considerar os inúmeros derramamentos de petróleo na plataforma marítima.

...

10. Mais a mais, o Decreto nº 47.700, de 11 de março de 2003, regulamenta a Lei nº 11.241/2002, que dispõe sobre a eliminação gradativa da queima da palha da cana-de-açúcar, dispondo em seus arts. 1º e 2º, que a eliminação do uso do fogo para a queima será feita de forma gradativa, observadas tabelas definidoras do ano/percentual da área onde deverá haver a eliminação, determinando um programa iniciado em 2002 com 20% de eliminação, até o ano de 2021 com 100% de eliminação (para área mecanizável) e um programa a ser iniciado em 2011 com 10% de eliminação, até o ano 2031 com 100% de eliminação da queima (para área não mecanizável)." (fls. 1096/1103 )

# Superior Tribunal de Justiça

O acórdão merece reforma.

Conforme se observa, o Tribunal de origem faz considerações de ordem fática, no sentido de que a queima da palha da cana de açúcar é quase que um mal necessário, pois o álcool combustível trouxe mais benefício ao meio ambiente que o combustível fóssil, bem como, resolve questão econômico social.

O cerne da questão não é o benefício produzido ao meio ambiente pelo combustível verde. Isto está fora de dúvidas. Também não se discute nos autos qual a política energética que deve ser adotada pelo país, principalmente no Estado de São Paulo. O que deve ser analisado é se o método da queima da palha da cana de açúcar, inserido no processo de produção, deve ser vedado, por causar danos ambientais.

Delimitado o objeto que deve ser apreciado, colhe-se do acórdão que inexistente dado científico concreto de que a queima da palha e a fuligem da cana-de-açúcar ocasionem danos ambientais ou o surgimento de qualquer tipo de processo cancerígeno.

À primeira vista, pode parecer que infirmar esta conclusão enseje violação da Súmula 7 desta Corte Superior. Todavia, não é isso que acontece. Não é preciso revisar as provas e dados fáticos constantes no acórdão para sentenciar que a proteção ao meio ambiente é incondicionada a certezas científicas.

Segundo o princípio da precaução, consagrado formalmente pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio 92, a ausência de certezas científicas não pode ser argumento utilizado para postergar a adoção de medidas eficazes para a proteção ambiental. Na dúvida, prevalece a defesa do meio ambiente.

Eis o teor do princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro:

*"De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental." (Grifei)*

Vale destacar que a Convenção do Rio de Janeiro teve sua ratificação autorizada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 2, de 3.2.1994, tendo entrado em vigor para o Brasil em 29 de maio de 1994 e

# *Superior Tribunal de Justiça*

promulgada pelo Decreto 2.519, de 16.3.98.

Há ainda outro tratado internacional, ao qual o Brasil aderiu (Decreto Legislativo 1, de 3.2.1994), que consagra o princípio da precaução. Trata-se da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima que, em seu art. 3º dispõe que *"As partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar essas medidas..."* (Grifei)

Em doutrina, diz-se que *"no mundo da precaução há uma dupla fonte de incerteza: o perigo ele mesmo considerado e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo. A precaução visa justamente a gerir a espera da informação. Ela nasce da diferença temporal entre a necessidade imediata de ação e o momento onde nossos conhecimentos científicos vão modificar-se"* (Nicolas Treich e Gremaq, *apud* MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 64)

Portanto, a ausência de certeza científica, longe de justificar uma ação possivelmente degradante do meio ambiente, deveria incitar o julgador a mais prudência.

Tudo isso, obviamente, deve harmonizar-se com o desenvolvimento sócio-econômico, não podendo obstá-lo de modo irremediável. Deve-se, aqui, buscar uma solução para o que parece ser uma tensão entre postulados constitucionais.

Ensina-nos a moderna teoria constitucional que a situação de tensão de princípios deve ser resolvida pela ponderação, fundamentada e racional, entre os valores conflitantes. Leciona também que, em face dos princípios democrático e da Separação dos Poderes, é o Poder Legislativo quem possui a primazia no processo de ponderação, de modo que o Judiciário deve intervir apenas no caso de ausência ou desproporcionalidade da opção adotada pelo legislador.

O legislador brasileiro, atento a essa questão, disciplinou o uso do fogo no processo produtivo agrícola, quando previu, no art. 27, parágrafo único da Lei n. 4.771/65 que:

*"Art. 27. É proibido o uso de fogo nas florestas e demais formas de vegetação.*

*Parágrafo único. Se peculiaridades locais ou regionais justificarem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, a permissão será estabelecida em ato do Poder Público,*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução"*

Observe-se que a lei prevê a permissão para o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais desde que em razão de peculiaridades locais ou regionais.

Busca-se, com isso, compatibilizar dois valores protegidos na Constituição Federal de 1988, quais sejam, o meio ambiente e a cultura ou o modo de fazer, este quando necessário à sobrevivência dos pequenos produtores que retiram seu sustento da atividade agrícola e que não dispõem de outros métodos para o exercício desta, que não o uso do fogo.

Conforme já me posicionei em decisão anterior, a interpretação do art. 27, parágrafo único do Código Florestal não pode conduzir ao entendimento de que estão por ele abrangidas as atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas, ou seja, exercidas empresarialmente.

Neste sentido:

*"AMBIENTAL – DIREITO FLORESTAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CANA-DE-AÇÚCAR – QUEIMADAS – ARTIGO 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 4771/65 (CÓDIGO FLORESTAL) E DECRETO FEDERAL N. 2.661/98 – DANO AO MEIO AMBIENTE – EXISTÊNCIA DE REGRA EXPRESSA PROIBITIVA DA QUEIMA DA PALHA DE CANA – EXCEÇÃO EXISTENTE SOMENTE PARA PRESERVAR PECULIARIDADES LOCAIS OU REGIONAIS RELACIONADAS À IDENTIDADE CULTURAL – VIABILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DAS QUEIMADAS PELO USO DE TECNOLOGIAS MODERNAS – PREVALÊNCIA DO INTERESSE ECONÔMICO NO PRESENTE CASO – IMPOSSIBILIDADE.*

*1. Os estudos acadêmicos ilustram que a queima da palha da cana-de-açúcar causa grandes danos ambientais e que, considerando o desenvolvimento sustentado, há instrumentos e tecnologias modernos que podem substituir tal prática sem inviabilizar a atividade econômica.*

*2. A exceção do parágrafo único do artigo 27 da Lei n. 4.771/65 deve ser interpretada com base nos postulados jurídicos e nos modernos instrumentos de linguística, inclusive com observância – na valoração dos signos (semiótica) – da semântica, da sintaxe e da pragmática.*

*3. A exceção apresentada (peculiaridades locais ou regionais) tem como objetivo a compatibilização de dois valores protegidos na Constituição Federal/88: o meio ambiente e a*



# Superior Tribunal de Justiça

*cultura (modos de fazer). Assim, a sua interpretação não pode abranger atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas, ante a impossibilidade de prevalência do interesse econômico sobre a proteção ambiental quando há formas menos lesivas de exploração.*

*Agravo regimental improvido."*

(AgRg nos EDcl no REsp 1094873/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 04/08/2009, DJe 17/08/2009)

Portanto, as atividades agroindustriais, ante o seu poder econômico, não podem valer-se da autorização constante no art. 27, parágrafo único do Código Florestal para realizar queimadas, pois dispõe de condições financeiras para implantar outros métodos menos ofensivos ao meio ambiente. Em tais situações, estaria vedado ao Poder Público emitir essas autorizações.

Ademais, aqui em *obiter dictum*, ainda que se entenda que é possível à administração pública autorizar a queima da palha da cana de açúcar em atividades agrícolas industriais, a permissão deve ser específica, precedida de estudo de impacto ambiental e o licenciamento, com a implementação de medidas que viabilizem amenizar os danos e a recuperar o ambiente.

Tudo isso em respeito ao art. 10 da Lei n. 6.938/81, segundo o qual, "a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental." (Grifei)

Neste sentido:

**"AMBIENTAL. AGRAVO REGIMENTAL. QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. PRÁTICA QUE CAUSA DANOS AO MEIO AMBIENTE. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS COMPETENTES.**

1. *Discute-se nos autos se a queimada de palha de cana-de-açúcar é medida que, em tese, pode causar danos ao meio ambiente e se se trata de prática possível a luz do ordenamento jurídico vigente.*

2. *Em decisão monocrática, foi dado provimento ao recurso especial do Ministério Público, interposto com fundamento nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, tendo sido (i) fixado que a queimada de palhas de cana-de-açúcar causa danos ao meio ambiente e, por isso, só pode ser realizada com a chancela do Poder Público e (ii) determinada a remessa dos autos à origem para que lá seja apreciada a causa com base nos elementos fixados na jurisprudência do STJ, vale dizer, levando-se em consideração*

# *Superior Tribunal de Justiça*

a existência ou não de autorização do Poder Público, na forma do art. 27, p. ún., do Código Florestal.

3. No regimental, sustenta a agravante (i) a impossibilidade de julgamento da lide pelo art. 557 do Código de Processo Civil - CPC, (ii) a inexistência de prequestionamento dos dispositivos legais apontados no especial e a ausência de demonstração do dissídio jurisprudencial, (iii) a incidência da Súmula n. 7 desta Corte Superior, (iv) o não-cabimento de recurso especial, uma vez que a origem validou lei local em face da Constituição da República vigente (cabimento de recurso extraordinário), (v) a existência de lei local autorizando a prática da queimada.

4. Não assiste razão à parte agravante, sob qualquer perspectiva.

5. Em primeiro lugar, no âmbito da Segunda Turma desta Corte Superior, pacificou-se o entendimento segundo o qual a queimada de palha de cana-de-açúcar causa danos ao meio ambiente, motivo pelo qual sua realização fica na pendência de autorização dos órgãos ambientais competentes, sendo perfeitamente possível, portanto, o julgamento da lide com base no art. 557 do CPC. A título de exemplo, v. REsp 439.456/SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJU 26.3.2007. Não fosse isso bastante, a apreciação do agravo regimental pela Turma convalida eventual vício.

6. Em segundo lugar, a instância ordinária enfrentou a questão da queima de palha de cana-de-açúcar e suas consequências ambientais, motivo pelo qual não cabe falar em ausência de prequestionamento do art. 27 do Código Florestal - que trata justamente dessa temática no âmbito da legislação infraconstitucional federal. O enfrentamento da tese basta para o cumprimento do requisito constitucional.

7. Em terceiro lugar, não encontra óbice na Súmula n. 7 do Superior Tribunal de Justiça o provimento que assevera, em tese, quais são o entendimento da Corte Superior a respeito do tema e qual a norma aplicável à espécie, remetendo os autos à origem para que lá sejam reanalisados os fatos e as provas dos autos em cotejo com a jurisprudência do STJ. Inclusive, quando do julgamento monocrático, ficou asseverado que "não há menção, no acórdão recorrido, acerca da (in)existência de autorização ambiental própria no caso em comento, sendo vedado a esta Corte Superior a análise do conjunto fático-probatório (incidência da Súmula n. 7)". Por isso, foi determinada a remessa dos autos à origem para que lá venha a ser apreciada a causa levando-se em consideração a existência ou não de autorização do Poder Público, na forma do art. 27, p. ún., do Código Florestal.

# *Superior Tribunal de Justiça*

8. Em quarto lugar, a origem, em momento algum, enfrentou a controvérsia dos autos confrontando a validade de lei local com a Constituição da República. Ao contrário, discutindo dispositivos de leis estaduais, chegou à conclusão de que a queima de palha de cana-de-açúcar era viável e não causava danos ao meio ambiente. Não há que se falar, portanto, em cabimento de recurso extraordinário, no lugar de recurso especial.

9. Em quinto e último lugar, a existência de lei estadual que prevê, genericamente, o uso do fogo como método despalhador desde que atendidos certos requisitos não é suficiente para afastar a exigência prevista em legislação federal, que é a existência específica de autorização dos órgãos competentes. Não custa lembrar que a licença ambiental está inserida na esfera de competência do Executivo, e não do Legislativo (sob pena de violação ao princípio da separação de Poderes).

10. Agravo regimental não provido."

(AgRg no REsp 1038813/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 20/08/2009, DJe 10/09/2009)

**"PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. QUEIMADA DA PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. PROIBIÇÃO. APLICAÇÃO DO ART. 27 DO CÓDIGO FLORESTAL.**

1. "Segundo a disposição do art. 27 da Lei n. 4.771/85, é proibido o uso de fogo nas florestas e nas demais formas de vegetação – as quais abrangem todas as espécies –, independentemente de serem culturas permanentes ou renováveis. Isso ainda vem corroborado no parágrafo único do mencionado artigo, que ressalva a possibilidade de se obter permissão do Poder Público para a prática de queimadas em atividades agropastoris, se as peculiaridades regionais assim indicarem" (REsp 439.456/SP, 2ª T., Min. João Otávio de Noronha, DJ de 26/03/2007). Indispensável considerar que "[as] queimadas, sobretudo nas atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas ou empresariais, são incompatíveis com os objetivos de proteção do meio ambiente estabelecidos na Constituição Federal e nas normas ambientais infraconstitucionais. Em época de mudanças climáticas, qualquer exceção a essa proibição geral, além de prevista expressamente em lei federal, deve ser interpretada restritivamente pelo administrador e juiz" (REsp 1000731, 2ª Turma, Min. Herman Benjamin, DJ de 08.09.09).

2. Assim, a palha da cana-de-açúcar está sujeita ao regime do art. 27 e seu parágrafo do Código Florestal, razão pela qual sua

# *Superior Tribunal de Justiça*

*queimada somente é admitida mediante prévia autorização dos órgãos ambientais competentes, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo e do disposto no Decreto 2.661/98, sem prejuízo de outras exigências constitucionais e legais inerentes à tutela ambiental, bem como da responsabilidade civil por eventuais danos de qualquer natureza causados ao meio ambiente e a terceiros.*

*3. Embargos de Divergência improvidos."*

(EREsp 418.565/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 29/09/2010, DJe 13/10/2010)

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator

# Superior Tribunal de Justiça

## MANDADO DE SEGURANÇA Nº 16.074 - DF (2011/0012318-0)

**RELATOR** : **MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA**  
**IMPETRANTE** : BR GENÉTICA LTDA  
**ADVOGADO** : SELEMARA BERCKEMBROCK FERREIRA GARCIA E OUTRO(S)  
**IMPETRADO** : MINISTRO DE ESTADO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
**INTERES.** : UNIÃO

### RELATÓRIO

#### MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA:

Trata-se de mandado de segurança preventivo, com pedido liminar, impetrado por BR GENÉTICA LTDA. contra suposta omissão do Senhor MINISTRO DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO.

Narra a impetrante que ela "e seus parceiros comerciais no Brasil, até o momento, encontram-se numa espécie de limbo: produziram suas sementes seguindo rigorosamente as normas e regulamentos legais vigentes, porém não as podem comercializar porque a legislação sobre a matéria, até o momento, apesar das exaustivas gestões empreendidas, não foi flexibilizada em tempo hábil, apesar dos órgãos técnicos do MAPA reconhecerem que a questão da variação de tonalidade da cor do hilo ocorre em função de determinadas condições climáticas" (fl. 13e).

Alega que, no caso em exame, "fácil é de concluir-se que (...) sofreu violação ao seu direito líquido e certo, sendo que a lesão se deu com a DEMORA por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, através do seu órgão responsável pela aplicação da Lei de Sementes - Lei n. 10.711/03, em editar norma que regulamente a questão da variação da tonalidade de cor do hilo apresentada nas variedades já protegidas e registradas no MAPA" (fl. 13e).

Sustenta, ainda, que "usou de todos os meios disponíveis para encontrar uma solução pacífica para a questão, comprometendo-se inclusive com os custos de exames de DNA e de INDENIZAÇÕES sobre eventuais prejuízos a terceiros" (fl. 13e).

Pugna pela concessão do *mandamus*, inclusive liminarmente, para que seja ordenado à "autoridade coatora, ou quem por esta o fizer, a se abster de impedir a Impetrante de plantar e comercializar suas cultivares, PROIBINDO que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, através de seus órgãos centrais ou descentralizados de fiscalização de sementes, enquanto não promover os estudos técnico-científicos requeridos, impeça, por qualquer meios, em qualquer parte do território nacional, o plantio e a comercialização das cultivares denominadas RA516, RA518, RA626, RA628 e RA728, bem como de todas as demais que, em futuro, vierem a ser protegidas, nos termos da Lei nº

# *Superior Tribunal de Justiça*

9.459/97, e/ou inscritas no RNC, nos termos da Lei nº 10.711/2003 e demais atos complementares, bem como impedi-lo de impor qualquer penalidade em desfavor da Impetrante" (fls. 15/16e).

O pedido liminar foi indeferido pelo Min. Vice-Presidente, no exercício da Presidência desta Corte (fls. 198/201e).

As informações foram prestadas pela autoridade coatora às fls. 214/335e.

O Ministério Público Federal, por meio de parecer exarado pelo Subprocurador-Geral da República JOSÉ BONIFÁCIO BORGES DE ANDRADA, opinou pela denegação da ordem, restando assim ementado (fls. 341/346e):

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. VARIAÇÃO NAS CULTIVARES DE SOJA. MANDADO DE SEGURANÇA. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO DA AUTORIDADE COATORA.

- Aplicação da Teoria da Encampação. Legitimidade da autoridade impetrada.
- Não há omissão, a ser sanada pela via mandamental, se o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento vem tomando as providências necessárias para solucionar o problema debatido nos autos desde que tem ciência do mesmo. Matéria que pede dilação probatória.
- Parecer pela denegação da ordem.

Por meio de despacho de fl. 352e, deferi pedido de juntada aos autos de cópia da nota técnica nº 14/11 e dos processos administrativos requeridos pela impetrante à fl. 349e, oportunidade em que determinei nova vista ao *Parquet* federal, que ratificou o parecer anteriormente exarado (fl. 781e).

A impetrante impugnou as informações (fls. 710/780e).

É o relatório.

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 16.074 - DF (2011/0012318-0)**

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. CULTIVARES DE SOJA. VARIAÇÃO NA COR DO HILO. AUSÊNCIA DE NORMA REGULAMENTADORA. OMISSÃO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. NÃO OCORRÊNCIA. NECESSIDADE DE ESTUDOS TÉCNICOS-CIENTÍFICOS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO EVIDENCIADO. MANDADO DE SEGURANÇA DENEGADO.

1. Insurge-se a impetrante contra a omissão da autoridade coatora em normatizar a questão da variação da tonalidade de cor do hilo das sementes de soja.

2. O meio ambiente equilibrado – elemento essencial à dignidade da pessoa humana –, como "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida" (art. 225 da CF), integra o rol dos direitos fundamentais. Nesse aspecto, por sua própria natureza, tem o meio ambiente tutela jurídica respaldada por princípios específicos que lhe asseguram especial proteção.

3. O direito ambiental atua de forma a considerar, em primeiro plano, a prevenção, seguida da recuperação e, por fim, o ressarcimento.

4. A controvérsia posta em exame no presente *mandamus* envolve questão regida pelo direito ambiental que, dentre os princípios que regem a matéria, encampa o princípio da precaução.

5. Deve prevalecer, no presente caso, a precaução da administração pública em liberar o plantio e comercialização de qualquer produto que não seja comprovadamente nocivo ao meio ambiente. E, nesse sentido, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA tem tomado as providências e estudos de ordem técnico-científica para a solução da questão, não se mostrando inerte, como afirmado pela impetrante na inicial.

6. Não se vislumbra direito líquido e certo da empresa impetrante em plantar e comercializar suas cultivares, até que haja o deslinde da questão técnico-científica relativa à ocorrência de variação na cor do hilo das cultivares.

7. Mandado de segurança denegado.

**VOTO**

**MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA(Relator):**

Conforme relatado, pugna a impetrante pela concessão do *mandamus* para que seja ordenado à "autoridade coatora, ou quem por esta o fizer, a se abster de impedir a

# Superior Tribunal de Justiça

Impetrante de plantar e comercializar suas cultivares, PROIBINDO que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, através de seus órgãos centrais ou descentralizados de fiscalização de sementes, enquanto não promover os estudos técnico-científicos requeridos, impeça, por qualquer meios, em qualquer parte do território nacional, o plantio e a comercialização das cultivares denominadas RA516, RA518, RA626, RA628 e RA728, bem como de todas as demais que, em futuro, vierem a ser protegidas, nos termos da Lei nº 9.459/97, e/ou inscritas no RNC, nos termos da Lei nº 10.711/2003 e demais atos complementares, bem como impedi-lo de impor qualquer penalidade em desfavor da Impetrante" (fls. 15/16e).

Inicialmente, afasto as preliminares de ausência de prova de suposta ilegalidade praticada pela autoridade coatora e de ilegitimidade passiva arguida do Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento por ser a autoridade competente para, nos termos do art. 4º da Lei 10.711/03, normatizar a comercialização e produção de cultivares, no âmbito da Administração Pública.

Sobre a alegada omissão, a autoridade coatora assim se manifestou, *in verbis* (fls. 386/389e):

Há de se historiar as ocorrências pelas atitudes comerciais da impetrante, informando que no período de setembro a novembro 2009, esta importou sementes do Paraguai supostamente equivalente a Categoria Certificada no Brasil, C1 ou C2, para multiplicação na categorias certificada "C2" ou categorias inferiores, S1 e S2, por parceiros franqueados da impetrante, nos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso do sul e Mato Grosso. Até então, a empresa havia declarado junto ao MAPA por ocasião do pedido de inscrição, sobre a ocorrência de variação na cor do hilo das cultivares em questão, apenas para as cultivares RA518 e RA728.

O MAPA, por sua vez utilizou-se dos princípios legais estatuídos no art. 37 da Lei Nº 10.711, de 05 de agosto de 2003 e nos artigos 119 e 121 do Decreto Nº 5153, de 23 de julho de 2004, realizando a fiscalização da produção a campo de produção de sementes nas unidades da federação acima mencionadas, identificando um elevado índice de mistura de outras cultivares em grande parte dos campos de produção, situação registrada e comprovada por meio das fotografias e esta anexadas. Por está razão deu seqüência a ação fiscal sobre o produto colhido e beneficiado nas unidades de produção, solicitando aos laboratórios que realizassem a determinação de outras cultivares nas amostras fiscais, confirmando em vários lotes que mesmo tendo sido realizado o processo de eliminação de plantas atípicas para a cultivar, plantas de outras cultivares, a mistura persistiu e foi identificada laboratório, incluindo a avaliação de cor do hilo.

Gestões da impetrante junto ao Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento- MAPA

Em 15 de julho de 2010, o MAPA, por meio da Coordenação de Semestres



# *Superior Tribunal de Justiça*

e Mudas e do Serviço Nacional de Cultivares, recebeu em audiência, representante legal e responsável técnico da impetrante, conforme folha de presença anexada ao Processo nº 21000.006825/2010-98, fls. 56, cópia juntada a esta Nota Técnica. Na ocasião o MAPA solicitou que a empresa apresentasse dados conforme se descreve abaixo e não foi atendido. " os percentuais de variação da cor do hilo por local de plantio e as não conformidades registradas, ou mesmo as condições climáticas adversas e suas confirmações meteorológicas."

Em 23 de julho de 2010, a impetrante apresentou carta, para formalizar a ocorrência de variação na cor do hilo de sus cultivares de soja, sugerindo as possíveis razões da manifestação da referida variação e requerendo a expedição de norma específica aos laboratórios de análise de sementes credenciados (oficiais e privados) e aos órgãos oficiais de fiscalização de sementes, orientando-os para dar um curso normal de comercialização das sementes da produção e da fiscalização a determinação de outras cultivares.

Em 24 de agosto de 2010, foi emitida a Nota Técnica nº 011/2010/DEPTA/SDC, sobre as observações obtidas a partir de ensaios realizados com o objetivo de estudar técnico e cientificamente, as razões de variação na cor do hilo das cultivares em questão.

Em 21 de setembro de 2010, a Coordenação de Sementes e Mudas comunica a impetrante, por meio do Despacho nº 251/2010- CSM/DFIA/SDA e da Nota técnica nº 98/2010 - CSM/DFIA/SDA/MAPA, sobre as ações e providência administrativas que estavam sendo adotadas para buscar uma solução para o reconhecimento e orientação quanto à determinação de outras cultivares em amostras de sementes de soja após a obtenção de dados de pesquisa e informações técnicas- científicas sobre as ocorrências, o que demandam tempo.

Em 21 de outubro de 2010, foi expedido Ofício Circular 023/2010-CSM/DFIA/SDA/MAPA, ao qual se anexou a Nota Técnica nº 98/2010- CSM/DFIA/SDA/MAPA, de 15 de setembro de 2010, no qual consta em sua última lauda a informação abaixo:

"Quanto às sementes produzidas a partir dos lotes importados pode ser avaliada a possibilidade de comercialização na categoria S1 ou S2, conforme o caso, desde que a BR Genética apresente os dados sobre a comprovação das condições climáticas (Boletins Meteorológicos), variações de pluviosidade e temperatura, por região onde ocorreu a multiplicação dos lotes. Também, devem ser indicados os percentuais de variação na cor do hilo não representem mistura de outras cultivares"

Dos comentários

1- Pelas informações prestadas pela empresa requerente, em que afirma que as multiplicação dessas sementes ocorreram nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Minas Gerais e que as variações de tonalidade na coloração do hilo apresentam variações em sua maioria é de se causar estranheza essa afirmação, pois pode-se deduzir que a empresa declara que nesses seis (6) estados, com diferentes locais de plantio, houveram condições climáticas adversas mas não se apresenta as informações por região de multiplicação com os dados na forma acordada na reunião conjunta com a CSM e o SNPC;

2- Não se pode concluir pelas informações apresentadas pela empresa que as variações de cor do hilo nos lotes de sementes das referidas cultivares, produzidos nos estados mencionados, foram causadas por problemas ambientais, misturas de outras variedades, segregações genéticas ou outros fatores, uma vez que dados relativos às variações climáticas sob a forma de

# *Superior Tribunal de Justiça*

estresse hídrico ou temperaturas elevadas, não foram apresentados, apenas comentados;

3- Nos testes efetuados pelo SNPC(FL. 29) nas cultivares RA728 e RA518 as variações nas colorações de hilo levantadas são extremamente elevadas, embora, também se afirme que os outros descritores estavam em conformidade com o declarado pelo obtentor no pedido de proteção;

4- Como a empresa não informou os percentuais de variação da cor do hilo por local de plantio e as não conformidades registradas, ou mesmo as condições climáticas adversas e suas confirmações meteorológicas, sugerimos que seja encaminhada a empresa BR Genética Ltda. solicitando esses esclarecimentos;

5- Quanto às sementes produzidas a partir dos lotes importados a não proibição da comercialização foi indicado que desde que os resultados das análises indicassem que estas se enquadrariam nas categorias S1 e S2, conforme o caso, poderiam ser comercializadas nessas categorias, desde que a BR Genética apresentasse os dados sobre a comprovação das condições climáticas (Boletins Meteorológicos), variações de pluviosidade e temperatura, por região onde ocorreu a multiplicação dos lotes, bem como os percentuais de variação na cor do hilo, por tonalidades ou cor diferente da cultivar de casa lote em questão, desde que as variações de cor do hilo não representassem mistura de outras cultivares. A empresa não deu resposta.

6. De outra forma, as variações ocorridas, desde que informada pela impetrante, foram consideradas na determinação de outras cultivares pelos laboratórios nas amostras fiscais, tanto que recomendou-se a comercialização nas categorias S1 ou S2.

.....  
Em relação às cultivares inscritas com a declaração da empresa, o MAPA disponibilizará a informação sobre as variações e recomendará que se forem observadas tais variações nos testes de laboratório devem ser consideradas como característica declarada para fins de proteção e registro das cultivares e por não, representar a presença de mistura de outras cultivares, não acarretará prejuízos para a impetrante, ou seja, não haverá impedimento para a comercialização de sementes.

Consta ainda, da documentação apresentada pela autoridade coatora, ofício do Ministério da Agricultura com a seguinte informação (fl. 307e):

Em atenção as Cartas encaminhadas por Vossa Senhoria, datada de 23 de julho e 23 de agosto de 2010, nas quais solicita ato com recomendação aos laboratórios de análise de sementes e órgão de fiscalização para desconsiderar a análise da determinação de outras cultivares vimos nos manifestar comentando que se os laboratórios realizarem essa determinação poderá ajudar ao MAPA para decidir pela revisão desse parâmetro de qualidade previsto nos padrões de identidade e qualidade para sementes de soja, bem como, para o SNPC rever as características essenciais na distinção de cultivares de soja.

De tudo que consta nos autos, não se verifica a alegada omissão da autoridade apontada como coatora a justificar a concessão da ordem. Isso porque a questão relativa à análise de sementes e cultivares requer estudos, pesquisas e testes laboratoriais a fim de que seja criada norma regulamentadora sobre a liberação do plantio e comercialização de sementes de soja pelos órgãos responsáveis da administração pública.

# Superior Tribunal de Justiça

Com efeito, o meio ambiente equilibrado – elemento essencial à dignidade da pessoa humana –, como "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida" (art. 225 da CF), integra o rol dos direitos fundamentais. Nesse aspecto, por sua própria natureza, tem o meio ambiente tutela jurídica respaldada por princípios específicos que lhe asseguram especial proteção.

O direito ambiental atua de forma a considerar, em primeiro plano, a prevenção, seguida da recuperação e, por fim, o ressarcimento.

Ora, a controvérsia posta em exame no presente *mandamus* envolve questão regida pelo direito ambiental que, dentre os princípios que regem a matéria, encampa o princípio da precaução. Referido princípio deve ser invocado, segundo os ensinamentos de ÉDIS MILARÉ, "quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicação de que possíveis efeitos sobre o meio ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido" (*in*: Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário – 6. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 824).

Nesse contexto, deve prevalecer a precaução da administração pública em liberar o plantio e comercialização de qualquer produto que não seja comprovadamente nocivo ao meio ambiente. E, nesse sentido, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA tem tomado as providências e estudos de ordem técnico-científica para a solução da questão, não se mostrando inerte, como afirmado pela impetrante na inicial. Eis o teor do ofício encaminhado pelo MAPA à empresa impetrante, *in verbis* (fl. 332e):

Ademais, na busca de avaliar e solucionar a questão, o SNPC e a CSM, convocaram no período de 27 e 28 de outubro de 2010, e realizou no Laboratório de Análise e Diferenciação de Cultivares - LADIS/SNPC/SDC/MAPA, em Brasília, uma Oficina de Trabalho "Avaliação do hilo de soja e sua importância na análise da pureza varietal de cultivares", com vinte e um (21) analistas dos Laboratórios Oficiais de Análises de Sementes, no intuito de iniciar um processo de levantamento de informações técnicas que possam orientar qualquer tomada de decisão em relação ao assunto. Uma vez que há uma questão técnica-científica para ser deslindada. E para tanto, necessita-se de informações que podem e devem ser geradas pelos obtentores e não pelos órgãos reguladores, tal como a quantificação mediana das variações na cor do hilo ocorridas e em que condições específicas. É o ônus da prova.

Em relação às cultivares inscritas com a declaração da empresa, o MAPA disponibilizará a informação sobre as variações e recomendará que se forem observadas tais variações nos testes de laboratório devem ser consideradas como características declarada para fins de proteção e registro das cultivares, não acarretará prejuízos para a impetrante, ou seja, não haverá impedimento para comercialização das sementes.

Desse modo, não se vislumbra direito líquido e certo da empresa impetrante

# *Superior Tribunal de Justiça*

em plantar e comercializar suas cultivares, até que haja o deslinde da questão técnico-científica relativa à ocorrência de variação na cor do hilo das cultivares.

Ante o exposto, **denego** a segurança.

É como voto.

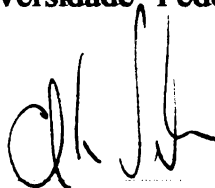


## TERMO DE APROVAÇÃO

LETICIA SANTIN GARCIA

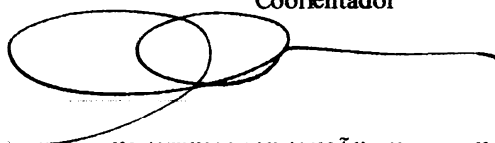
### **A DEFESA PROCESSUAL DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO APLICADO À TUTELA INIBITÓRIA AMBIENTAL**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



*ELTON VENTURI*  
Orientador

Coorientador



*CLAYTON MARANHÃO - Direito Civil e  
Processual Civil*  
Primeiro Membro



*KARIN KASSMAYER*  
Segundo Membro